

CHRISTOPH SCHNELLBACH

**MINDERHEITENPOLITIK IN OSTMITTELEUROPA IM
PROZESS DER EU-ERWEITERUNG**

DISSERTATION

2011

ANDRÁSSY GYULA DEUTSCHSPRACHIGE UNIVERSITÄT BUDAPEST
INTERDISZIPLINÄRE DOKTORSCHULE – POLITIKWISSENSCHAFTLICHES TEILPROGRAMM
LEITERIN: PROF. DR. ELLEN BOS

CHRISTOPH SCHNELLBACH

**MINDERHEITENPOLITIK IN OSTMITTELEUROPA IM
PROZESS DER EU-ERWEITERUNG**

ERSTBETREUER: PROF. DR. HERBERT KÜPPER
ZWEITBETREUERIN: PROF. DR. ELLEN BOS

DISPUTATIONSKOMMISSION:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

EINGEREICHT IM APRIL 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
1.1. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	7
1.2. Forschungsstand	8
1.3. Theoretische Annahmen und Hypothesen	9
1.4. Fallauswahl und methodische Vorgehensweise	16
2. Theorierteil	21
2.1. Theoretische Modelle	21
2.2. Konditionalität	24
2.3. Die abhängige Variable	25
2.4. Die unabhängigen Variablen	26
2.5. Phasen der EU-Osterweiterung	29
2.5.1. Die erste Phase der EU-Osterweiterungspolitik: 1989-1997/98	29
2.5.2. Die Phase der erhöhten Konditionalität: 1998-2004	31
2.5.3. Die dritte Phase: Nach dem EU-Beitritt	33
2.6. Konzeptualisierung	34
3. Minderheitenschutz in Europa	38
3.1. Der Begriff der Minderheit	38
3.1.1. Abgrenzung von anderen Begriffen	38
3.1.1.1. Volksgruppe	38
3.1.1.2. Volk	39
3.1.1.3. Nationalität	40
3.1.1.4. Sprachgruppe/ Sprachgemeinschaft/ Sprachminderheit	40
3.1.2. Völkerrechtliche Begriffsbestimmung	41
3.1.2.1. Der Versuch einer Legaldefinition	41
3.1.2.2. Kriterienkatalog	43
3.1.2.2.1. Zahlenmäßige Unterlegenheit	43
3.1.2.2.2. Fehlen einer beherrschenden Stellung	44
3.1.2.2.3. Ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenart	45
3.1.2.2.4. Staatsangehörigkeit und Ansässigkeit	45
3.1.2.2.5. „Subjektive“ Kriterien	46
3.1.3. Der Begriff der Minderheit in der EU	47
3.2. Minderheitenschutz als rechtliches und politisches Konzept	49
3.2.1. Historische Entwicklung	50
3.2.2. Minderheitenschutz als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes	52
3.2.3. Exkurs: Selbstbestimmungsrecht der Völker	54
3.3. Möglichkeiten der Ausgestaltung von Minderheitenrechten	56
3.3.1. Gleichbehandlung / Nichtdiskriminierung	56
3.3.2. Individuelle Rechte	57
3.3.3. Kollektive Rechte	58
3.3.4. Autonomiekonzepte	58
3.3.4.1. Personalautonomie	59
3.3.4.2. Territorialautonomie	59
3.4. Das europäische Minderheitenschutzregime	61
3.4.1. OSZE	61
3.4.2. Europarat	63
3.4.3. Zusammenfassende Bewertung	67
4. Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union	71
4.1. Entwicklung der EU-Minderheitenpolitik	71
4.1.1. EU-Binnenbereich	71

4.1.1.1.	Instrumente der EU-Minderheitenpolitik	74
4.1.1.1.1.	Direkte Instrumente	74
4.1.1.1.2.	Indirekte Instrumente	76
4.1.1.2.	Zusammenfassung	79
4.1.2.	EU-Außenbereich	81
4.2.	Die EU-Minderheitenpolitik im Rahmen der Osterweiterung	84
4.2.1.	Konditionalitätspolitik	86
4.2.2.	Das Kriterium „Minderheitenschutz“ im Beitrittsprozess	87
4.2.2.1.	Rechtliche und politische Bedeutung	88
4.2.2.2.	Inhaltliche Bedeutung	89
4.2.3.	Der Monitoring-Prozess	91
4.2.4.	Bewertung des Minderheitenkriteriums im Osterweiterungsprozess	94
4.3.	Zwischenergebnis	97
5.	Länderstudien	101
5.1.	Ungarn	101
5.1.1.	Demographische Lage	101
5.1.2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	102
5.1.3.	Die Minderheitenpolitik von 1989-1998 (erste Phase)	103
5.1.3.1.	Innenpolitische Entwicklungen	103
5.1.3.2.	Bi- und multilaterale Ebene	107
5.1.4.	Die Minderheitenpolitik von 1998-2004 (zweite Phase)	110
5.1.4.1.	Innenpolitische Entwicklungen	110
5.1.4.2.	Bi- und multilaterale Ebene	114
5.1.5.	Entwicklungen nach dem EU-Beitritt (dritte Phase)	116
5.1.5.1.	Innenpolitische Entwicklungen	116
5.1.5.2.	Bi- und multilaterale Ebene	119
5.1.6.	Die Wirkung der EU-Konditionalität	121
5.1.6.1.	Die Perspektive der Europäischen Kommission: <i>Compliance</i> -Kriterien im Beitrittsprozess	121
5.1.7.	Zusammenfassung	129
5.2.	Slowakei	134
5.2.1.	Demographische Lage	134
5.2.2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	134
5.2.3.	Die Minderheitenpolitik von 1993-1998 (erste Phase)	136
5.2.3.1.	Innenpolitische Entwicklungen	136
5.2.3.2.	Bi- und multilaterale Ebene	139
5.2.4.	Die Minderheitenpolitik von 1998-2004 (zweite Phase)	140
5.2.4.1.	Innenpolitische Entwicklungen	140
5.2.4.2.	Bi- und multilaterale Ebene	145
5.2.5.	Entwicklungen nach dem EU-Beitritt (dritte Phase)	147
5.2.5.1.	Innenpolitische Entwicklungen	147
5.2.5.2.	Bi- und multilaterale Ebene	152
5.2.6.	Die Wirkung der EU-Konditionalität	153
5.2.6.1.	Die Perspektive der Europäischen Kommission: <i>Compliance</i> -Kriterien im Beitrittsprozess	153
5.2.6.2.	Konditionalitätskonstellationen	162
5.2.7.	Zusammenfassung	164
6.	Auswertung der Länderstudien	171
6.1.	Analyse der drei Problemkomplexe	171
6.1.1.	Antidiskriminierung	171
6.1.2.	Roma-Politik	173

6.1.3. Besondere Rechte für Minderheiten.....	176
6.2. Der Einfluss der EU auf die MOEL in Anbetracht der „Hierarchie“ der Minderheitenrechte.....	178
6.3. Compliance im Vergleich mit dem Rahmenübereinkommen des Europarats.....	180
7. Umgekehrte Konditionalität? Rückwirkung der Osterweiterung auf die Minderheitenpolitik der EU	183
7.1. Antidiskriminierung	186
7.2. Roma-Politik.....	188
7.3. Rechtliche Entwicklung.....	190
8. Schlusswort	196
 Abkürzungsverzeichnis	 199
Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Karten	200
Bibliographie	201

EINLEITUNG

1. Einleitung

„Oft hat weder die Majorität noch die Minorität Recht, sondern eine dritte Partei, gegen welche die Majorität eine Minorität ist“

Jean Paul

Minderheitenpolitik ist Projektionsfläche für vielfältige Interessen, Weltanschauungen und Ideale. Die Ausgestaltung von Minderheitenrechten ist Gegenstand sowohl von (rechts-)philosophischen als auch von tagespolitischen Debatten und Kontroversen. Diese Arbeit verfolgt nicht das vorrangige Ziel, sich an solchen Grundsatzdebatten zu beteiligen. Vielmehr wird ein dynamisches Politikfeld untersucht, welches nach dem Ost-West-Konflikt immer mehr Bedeutung auf nationaler und internationaler Ebene erlangt hat und dessen Aktualität durch jüngste bilaterale Krisen in Ostmitteleuropa und die grenzenübergreifende Frage der Roma unlängst bestätigt wurde.

1.1. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Die vorliegende Dissertation untersucht die EU-Erweiterungspolitik in Bezug auf ethnische und nationale Minderheiten.¹ Ausgangspunkt der Arbeit ist die Frage, inwieweit die EU eine eigene Minderheitenpolitik verfolgt und durch welche Akteure diese definiert wird. Dabei wird ein Politikfeld analysiert, das innerhalb des EU-Systems als Querschnittsbereich mehrere, vor allem nicht-vergemeinschaftete, Politikbereiche umfasst. Neben der EU sind einige andere internationale Organisationen, insbesondere der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in diesem Politikfeld tätig. Trotzdem (oder gerade deshalb) wird in diesem Forschungsprojekt die Annahme vertreten, dass die EU im Beitrittsprozess eine genuine Minderheitenpolitik entwickeln konnte.

Die zentralen Fragestellungen der Arbeit sind folgende: Wie wurde das Beitrittskriterium Minderheitenschutz einerseits von der EU entwickelt und andererseits von den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) interpretiert und umgesetzt? Wie effektiv gestaltete sich

¹ Der Begriff „Minderheit“ wird als Oberbegriff für ethnische und nationale Minderheiten verwendet. Legt man die in der internationalen Praxis übliche Definition zugrunde, die nur alteingesessene Gruppen erfasst und „neue“ Minderheiten außer Betracht lässt, dann kann man in Europa auf Basis der Volkszählungen von 1999-2002 etwa 337 Minderheitengruppen mit 103,5 Millionen Angehörigen zählen; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):1.

die EU-Minderheitenpolitik in Bezug auf die *compliance* der MOEL?² Welchen (reziproken) Einfluss hat Konditionalität im europäischen Minderheitenschutzsystem vor - und nach - dem EU-Beitritt?

Die Dissertation beschäftigt sich sowohl mit institutionellen (*polity*) und prozessualen (*politics*), als auch mit inhaltlichen (*policy*) Gesichtspunkten.³ Der Schwerpunkt der Arbeit liegt jedoch im Bereich der *politics*, da insbesondere der politische Prozess bei der Einflussnahme der EU auf die Minderheitenschutzgesetzgebungen in Mittel- und Osteuropa und damit der Politik-*Output*, also das Handeln der Akteure auf staatlicher und substaatlicher Ebene, im Politikfeld „Minderheitenschutz“ untersucht wird. Gerade die zentralen Hindernisse, die Verbesserungen im internationalen Minderheitenschutz entgegenstehen, sind auf dieser Ebene zu verorten: Staaten, die sich weigern, die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge zu ratifizieren; Regierungen, die die Minderheitenpolitik in ihren Außenbeziehungen instrumentalisieren; oder innenpolitische Oppositionen beziehungsweise Vetospieler, die die Verwirklichung und Weiterentwicklung des Minderheitenschutzes blockieren.

1.2. Forschungsstand

Der Stand der Minderheitenforschung ist in verschiedenen wissenschaftlichen Fachdisziplinen unterschiedlich fortgeschritten und daher differenziert zu bewerten. Ausführliche Arbeiten liegen bereits zur Minderheitenpolitik des Europarats und der OSZE vor.⁴ Die Entwicklung der einzelnen internationalen Verträge und Dokumente beider IGOs sind dabei auch Gegenstand vergleichender Forschung. Insbesondere die Rechtswissenschaft hat sich umfassend mit einzelnen konkreten Minderheitenrechten auseinandergesetzt. Ebenso gibt es schon eine Reihe (rechts-)vergleichender Länderstudien. Ferner existieren zahlreiche Fallstudien über die juristische und politische Situation einzelner Minderheiten für nahezu jedes europäische Land und werden zum Teil laufend aktualisiert.⁵

² *Compliance* meint die Erfüllung der EU-Bedingungen durch die Beitrittsländer.

³ Die Forschungsfragen sind in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen angesiedelt. Im *polity*-Bereich sind die deskriptive Aufarbeitung der historischen Entwicklung, die formelle Ausgestaltung des Minderheitenschutzes sowie die rechtliche Analyse der europa- und völkerrechtlichen Regelungen in der bereits vorliegenden Literatur zum Thema am weitesten fortgeschritten.

⁴ Vgl. Hofmann/Friberg, 2004.

⁵ Vgl. Rechel, 2009; Pan/Pfeil, 2006(a); Institut für Ostrecht, 2005; Brunner/Meissner, 1999; Küpper, 1998; Minority Rights Group, 1997; Brunner, 1996.

Die Entwicklung der Minderheitenpolitik auf europäischer Ebene wurde indes bis vor kurzem von der Wissenschaft noch kaum als eigener Forschungsgegenstand aufgegriffen. Erst in jüngster Zeit lässt sich ein Anstieg an entsprechender Literatur beobachten, die den Fokus auf die Minderheitenpolitik der EU legt.⁶

Die EU-Osterweiterung hat in den betroffenen wissenschaftlichen Fachdisziplinen, insbesondere der Politikwissenschaft, zu verstärkter Forschung angeregt. Unter den vielen Beiträgen zur Europäisierungsforschung finden sich auch einige Arbeiten zur Minderheitenpolitik. Dabei wurde auch der Einfluss der EU auf nationale Nichtdiskriminierungs- und Minderheitenschutzgesetzgebungen in den MOEL untersucht.⁷ Die vorliegende Arbeit knüpft an diesen Forschungsstrang an und versucht durch eine systematische Vertiefung der Fallstudien im östlichen Mitteleuropa sowie durch die Ausweitung des Beobachtungszeitraums neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu ermitteln.

Insgesamt lässt sich trotz des ansteigenden Interesses an minderheitenrelevanten Themen dem Befund zustimmen, dass die deutschsprachige Politikwissenschaft das Thema Minderheitenschutz (im Gegensatz zur Rechtswissenschaft) eher punktuell behandelt.⁸ Aufgrund dieser defizitären Bearbeitung des Themenfeldes fehlt bisher eine systematische Zusammenführung politikwissenschaftlicher Studien. Diese Arbeit soll dazu beitragen, dem etablierten (rechtswissenschaftlichen) Forschungsstrang neue Impulse zu liefern, um die engere Minderheitenforschung dynamisch weiterzuentwickeln. Die Dissertation folgt deshalb dem Ansatz, dass für die wissenschaftliche Arbeit ebenso wie für ihre praktische Nutzung ein integrierter, interdisziplinärer Zugang sinnvoll und notwendig ist.⁹

1.3. Theoretische Annahmen und Hypothesen

Die vorliegende Dissertation untersucht mit der Minderheitenpolitik die Entstehung und Entwicklung eines relativ neuen Politikfeldes im Mehrebenensystem der EU. Der Beobachtungszeitraum beginnt mit der politischen Wende von 1989 in Mittel- und Osteuropa und endet mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009. Der

⁶ Vgl. von Toggenburg, 2008; Opitz, 2006; Krugmann, 2006; Kaiser, 2005.

⁷ Vgl. Ram, 2003; Hughes/Sasse, 2003; Kelley, 2004(a); Kelley, 2004(b); Sasse, 2005; Vermeersch, 2004; Schimmelfennig/Schwellnus, 2007.

⁸ Vgl. Opitz, 2007:21.

⁹ Vgl. Opitz, 2008(b):175.

Politikgestaltungsprozess im Bereich des Minderheitenschutzes ist in diesem Zeitraum von einer Vielzahl von Akteuren geprägt, von welchen wir vor allem die EU und die MOEL näher untersuchen wollen.

Die Arbeit versucht in diesem Zusammenhang, etablierte Konzepte der Europaforschung auf ihre Anwendbarkeit in der Minderheitenpolitik zu überprüfen. Die Erweiterungspolitik der EU wird oftmals unter dem Stichwort „EUisierung“ beziehungsweise „Europäisierung“ diskutiert. Unter Europäisierung wird dabei der Prozess der Institutionalisierung von Regeln der Europäischen Union unterhalb und außerhalb der EU-Ebene verstanden:

„Europeanization refers to: Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies“¹⁰

Einer der wesentlichen Mechanismen von Europäisierung im Beitrittsprozess ist „Politiktransfer“, also die Übertragung von Politiken oder Institutionen von einem politischen System zu einem anderen. In Anlehnung an Dolowitz und Marsh, die in ihren Arbeiten diesbezüglich in den 1990er Jahren einen analytischen Rahmen entwickelten, wird Politiktransfer als Prozess definiert, in dem das in einem (gegenwärtigen oder historischen) politischen System existierende Wissen über Politiken, Verwaltungsregelungen, Institutionen und Ideen benutzt wird, um Politiken, Verwaltungsregelungen, Institutionen und Ideen in einem anderen politischen System zu entwickeln.¹¹ Politiktransfer wird nicht als abhängige oder unabhängige Variable, sondern als konzeptuelles Bezugssystem zur Organisation von Forschungsfragen herangezogen.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion existieren noch andere Konzepte der Übertragung von Politikregeln, wie etwa das der Diffusion.¹² Politiktransfer und Diffusion unterscheiden

¹⁰ Radaelli, 2000(a):4. Definition in Anlehnung an Ladrech, 1994. Zur Diskussion siehe Lippert/Umbach, 2005:17ff.

¹¹ Vgl. Dolowitz/Marsh, 2000:5; Dolowitz und Marsh definieren den Begriff *policy-transfer* weit, in dem die Diskussionen um *policy convergence*, *policy diffusion* und das Konzept des *lesson drawing* darunter subsumieren; vgl. Beer, 2006:72ff; zu Politiktransfer im Zusammenhang mit Politikfeldern der Europäischen Union siehe Radaelli 2000(b); Grabbe, 2006, S. 55.

¹² „Diffusion“ bezeichnet die Ausbreitung von Innovationen, Ideen oder Politiken, insbesondere zwischen Staaten; in der politikwissenschaftlichen Diskussion wird außerdem die (Re-)Konstruktion von Institutionen in

sich insoweit, als Politiktransfer nur die beabsichtigte Übernahme von Politiken und Institutionen bezeichnet, Diffusion hingegen neben der intendierten auch die unbeabsichtigte oder unbemerkte Übertragung von Politiken, Programmen und Ideen innerhalb einer größeren Gruppe von Staaten (oder subnationalen politischen Einheiten). Sie umfasst eine Reihe von Mechanismen, deren gemeinsames Moment die grundsätzliche Freiwilligkeit von Entscheidungen ist, wie etwa Imitation, Lernen, Überzeugung, Ansteckung, Sozialisierung oder Vorstellungen eines angemessenen Verhaltens.¹³ Ferner untersucht die Diffusionsforschung vor allem die Abfolge der Ausbreitung über längere Zeiträume, während Transferstudien sich mehr auf die an der Übertragung beteiligten Akteure konzentrieren.¹⁴

Im Mittelpunkt dieser Doktorarbeit steht die Frage nach den Mitteln und dem Potential der Europäischen Union, die nationalen Minderheitenpolitiken in Mittel- und Osteuropa (nachhaltig) zu beeinflussen. Dabei wird die Arbeitshypothese aufgestellt, dass die EU-Minderheitenpolitik einen bestimmten Wirkungsgrad auf nationale Gesetzgebungen und Politikgestaltungsprozesse in den Beitrittsländern hat. Diese Hypothese stützt sich zunächst auf zwei Grundannahmen:

Erstens wird postuliert, dass der Minderheitenschutz, insbesondere nach dem Ende des kommunistischen Systems in Mittel- und Osteuropa, eine menschenrechtliche und sicherheitspolitische Schlüsselfunktion eingenommen hat. Deshalb verfolgte die EU schon seit den frühen 1990er Jahren eine Politik des Minderheitenschutzes in ihren externen Beziehungen, nicht zuletzt auch aufgrund der Erfahrung des Aufbrechens ethnischer Konflikte in Südosteuropa und der Gefahr des Übergreifens solcher Konflikte auf andere Transformationsstaaten (beziehungsweise damit zusammenhängender Migrationsströme nach Westeuropa). Der Minderheitenschutz wurde ein wichtiger - letztlich aus rationalem Interesse an politischer Stabilität in der Region begründeter - Bestandteil der EU-Erweiterungspolitik. Die EU agiert hierbei im Rahmen des europäischen Minderheitenschutzregimes, welches das Handeln der Akteure durch normativen Druck beeinflusst.¹⁵

einem anderen gesellschaftlichen Kontext durch Begriffe wie „Emulation“, „Transplantation“ oder „Züchtung“ betont; vgl. Brusis, 2010:73.

¹³ Vgl. Holzinger/Jürgens/Knill, 2007:15.

¹⁴ In der theoretischen Diskussion der beiden Abschlusskapitel werden die gängigen Konzepte der Integrations- und Erweiterungsforschung auf ihre Erklärungskraft hin getestet.

¹⁵ Da der normative Druck der Institutionen aber weder eine notwendige noch ausreichende Bedingung für die Übernahme von Politikregeln ist, konzentriert sich die Arbeit auf die EU- Konditionalitätspolitik im Minderheitenschutz.

Zweitens wird angenommen, dass die Strategie der Konditionalität den Einfluss der EU auf Beitrittsländer unter bestimmten Voraussetzungen in diesem Politikfeld erhöht.¹⁶ Wegen der asymmetrischen Interdependenz zwischen der EU und den MOEL waren die Bedingungen für eine wirksame Konditionalität zumindest während des Beitrittsprozesses prinzipiell gut. Der Beitrittswunsch war bei allen Bewerberländern stark ausgeprägt, da sie vom Zugang zum europäischen Markt und vom Kapitalzufluss der EU abhängig waren. Die relative Verhandlungsmacht der EU war folglich bis zur Erweiterung dementsprechend hoch.¹⁷

Im Rahmen dieser Akteurskonstellation konnte die EU die Inhalte (Definitions-macht) und Bedingungen (Verhandlungsmacht) in der Interaktion mit den MOEL bestimmen. Aufgrund ihrer Ressourcenmacht konnte sie überdies materielle Vorteile und institutionelle Bindungen gewähren oder entziehen.¹⁸ Die politische Konditionalität der EU basierte dabei auf einer „reinen“ Belohnungsstrategie. Sie besteht im Wesentlichen darin, dass sie den Zielstaaten externe Anreize (finanzielle Hilfe, Handels- und Kooperationsabkommen, EU-Mitgliedschaft) für die Erfüllung politischer Konditionen anbietet; erfüllt die Zielregierung die Bedingung nicht, wird die angebotene Belohnung zurückgehalten (*reinforcement by reward*).¹⁹ Studien zur politischen Konditionalität haben gezeigt, dass eine glaubwürdige konditionale EU-Mitgliedschaftsperspektive für die MOEL eine notwendige (aber keine ausreichende) Bedingung für die Übernahme zunächst umstrittener politischer Regeln war.²⁰

Geht man von einem innenpolitischen *status quo* aus,²¹ so lässt sich unter der Annahme rationalistischer Bedingungen des Modells externer Anreize über den Verhandlungsprozess zwischen der EU und den MOEL die oben aufgestellte Arbeitshypothese konkretisieren: *Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes ist dann wirksam und nachhaltig, wenn die Anreize (also die Aussicht auf materielle und institutionelle Belohnung durch die EU) so konditional, klar, glaubwürdig und hoch sind, dass sie die innenpolitischen Kosten der Erfüllung der EU-Bedingungen übersteigen.*

¹⁶ Dabei gilt das Kopenhagener Kriterium „Achtung und Schutz der Minderheiten“ als eine Globalkriterium, auf dem die EU-Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes basiert. Ab dem Jahr 1997 wurde es mit den Stellungnahmen der Europäischen Kommission näher ausformuliert und länderspezifisch verfeinert; vgl. Kapitel 4.2.

¹⁷ Vgl. Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:271, siehe auch Opitz, 2007:275ff.

¹⁸ Vgl. Kutter/Trappmann, 2006:26.

¹⁹ zum Modell externer Anreize vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):11.

²⁰ Siehe dazu Kelley, 2004(a); Kelley 2004(b); Vachudova, 2005; Schimmelfennig/Engert/Knobel, 2006.

²¹ Dieser als analytischer Anfangspunkt dienende *status quo* ist das Gleichgewicht, welches die innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellation widerspiegelt. Die innenpolitische Konstellation kann durch den Einfluss der EU-Konditionalität geändert werden.

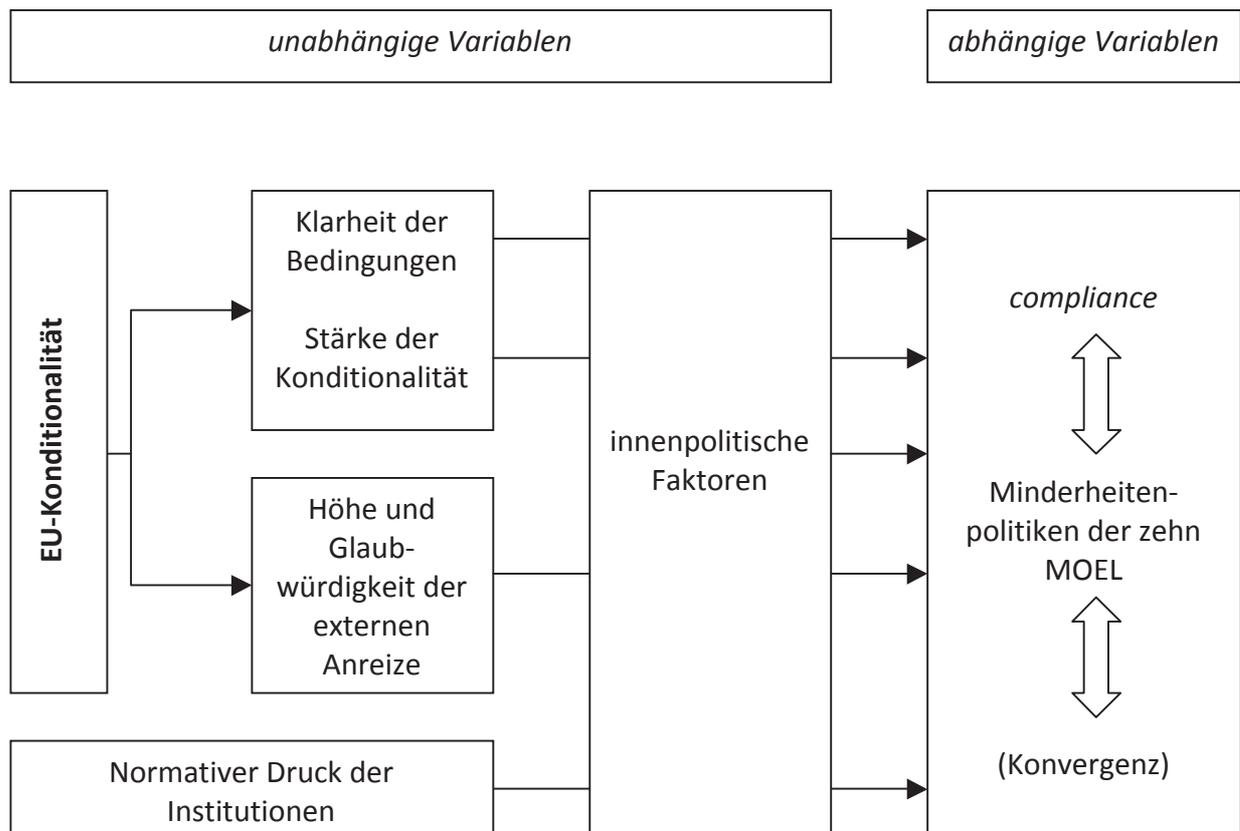
Der Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitik der MOEL beruht also auf externen Anreizen, deren Wirksamkeit von ihrer Höhe und Glaubwürdigkeit, von der Stärke der Konditionalität sowie der Klarheit der Bedingungen für die externe Gratifikation abhängt.²² Im Fall des EU-Beitritts variierten Höhe und Glaubwürdigkeit der externen Anreize über die Zeit: Sie waren gering vor der Etablierung einer glaubwürdigen Beitrittsperspektive bis zur Mitte der 1990er Jahre (Phase 1). Auch wenn die EU schon früh die Achtung und den Schutz von Minderheiten postuliert hatte, blieb die Wirksamkeit dieser Forderungen zunächst gering.²³ Ab dem Jahr 1997 stieg die Beitrittskonditionalität stark an, weil die EU zum einen entschied, Erweiterungsverhandlungen mit den ersten vier MOEL aufzunehmen, und zum anderen einige Bewerberstaaten aus vorrangig politischen Gründen zunächst ausschloss. Während des Beitrittsprozesses in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (Phase 2) selbst war ausschlaggebend, wie deutlich die EU die Beitrittschancen mit der Übernahme einzelner Regeln verknüpfte (Stärke der Konditionalität) und wie klar die zu übernehmenden Regeln definiert waren (Klarheit der Bedingungen). Dabei ist in unserer theoretischen Modellierung die Stärke der Konditionalität der Faktor, der letztlich darüber entscheidet, wie schnell und in welchem Maße die Bedingungen der EU erfüllt werden. Die Klarheit der Bedingungen ist hingegen für das Ausmaß der Konvergenz relevant.²⁴ Schaubild 1 verdeutlicht das komplexe Zusammenwirken der unabhängigen und abhängigen Variablen:

²² Die unabhängigen Variablen Glaubwürdigkeit und Höhe der externen Anreize spielen bei unserer Untersuchung nur für die Varianz im Zeitverlauf eine Rolle, nicht hinsichtlich der Varianz unter den MOEL; die zu untersuchenden Länder waren im Erweiterungsprozess etwa gleich hohen und glaubwürdigen externen Anreizen ausgesetzt, vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):11f.

²³ In dieser Phase waren innenpolitische Faktoren ausschlaggebend. Dazu zählen landesspezifische Kulturen und rechtliche wie politische Traditionen des Umgangs mit Minderheiten sowie innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellationen bzw. Vetospielerstrukturen (siehe Schaubild 3).

²⁴ Vgl. Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:276.

Schaubild 1: Abhängige und unabhängige Variablen



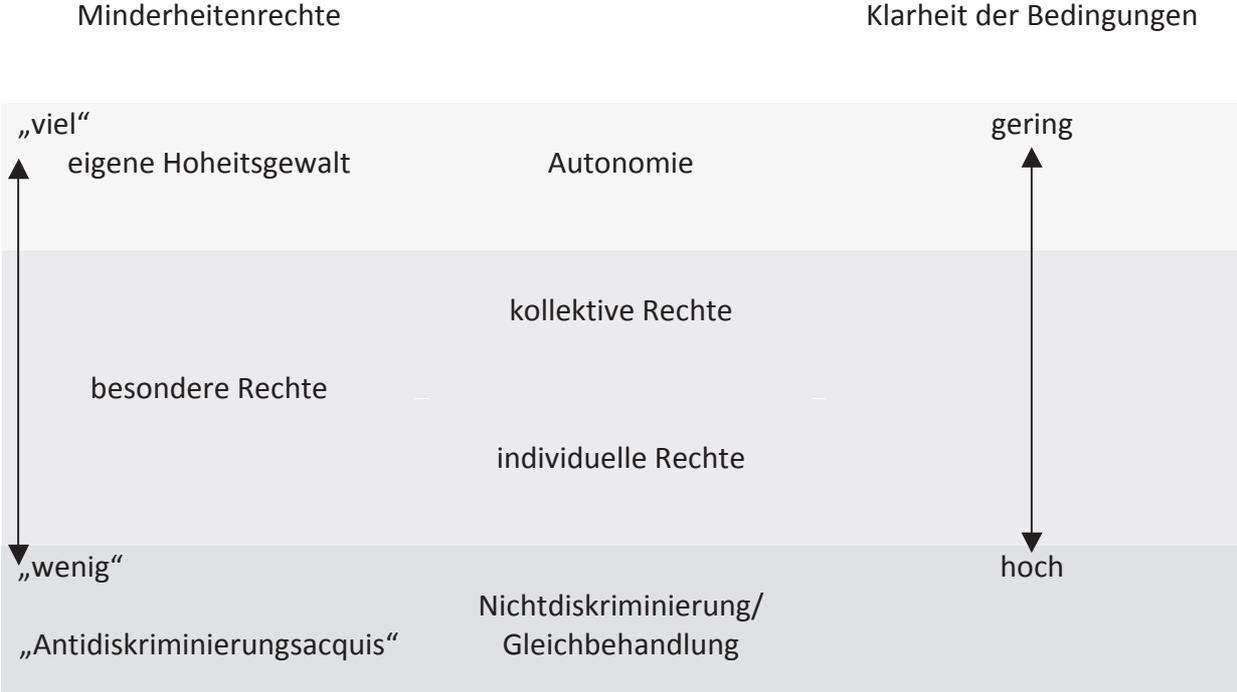
Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Zeitraum des Beitrittsprozesses mit erhöhter Konditionalität (Phase 2) bzw. nach dem EU-Beitritt der MOEL (Phase 3). In letzterem, empirisch noch wenig erforschten, Zeitraum fällt die Konditionalität als Mechanismus des Politiktransfers weitgehend weg. Damit gewinnen innenpolitische Faktoren wieder an Gewicht. Wo zuvor starke Konditionalität und klare Bedingungen herrschten, wird prognostiziert, dass der erreichte Stand bestehen bleibt, weil selbst im Fall des innenpolitischen Wandels die internen Kontroll- und Sanktionsmechanismen der EU greifen. Bei den durch Beitrittskonditionalität durchgesetzten unklaren Bedingungen hingegen ist dies nur bei günstigen innenpolitischen Bedingungen gewährleistet.²⁵ Bei ungünstigen innenpolitischen Konstellationen, so die Hypothese, dürfte die Übernahme von EU-Regeln wieder in Frage gestellt und unterminiert werden.

Grundlage jeglicher Minderheiten(schutz-)politik sind Minderheitenrechte. Bei der inhaltlichen Analyse des Untersuchungsgegenstandes empfiehlt es sich daher, zunächst eine

²⁵ Günstige innenpolitische Bedingungen bestehen dann, wenn die innenpolitische Opposition gegen die zu transferierende Politik schwach ist.

formalrechtliche Kategorisierung vorzunehmen: Man kann drei Normen unterscheiden, die zum Schutz von Minderheiten Anwendung finden. Am unteren Ende der „Hierarchie“ der Minderheitenrechte befindet sich die Nichtdiskriminierung beziehungsweise Gleichbehandlung als präzise, bereits in das EU-Primärrecht eingeführte Norm des europäischen Rechts. Darüber stehen Minderheitenrechte, die entweder individualrechtlich (als spezifische Rechte von Angehörigen einer Minderheit) oder kollektiv (Träger ist die Minderheit „als solche“) ausgeführt werden. Am oberen Ende der Skala stehen Autonomieformen, welche der Minderheit eigene Hoheitsgewalt verleihen. Solche Konzepte sind aus europarechtlicher Perspektive als vergleichsweise unklare Normen einzustufen. Sie lassen einen weiten Interpretationsspielraum, der von dem eher generell angelegten EU-Minderheitenschutzstandard nicht hinreichend eingegrenzt wird. Schaubild 2 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der „Hierarchie“ der Minderheitenrechte und der unabhängigen Variable „Klarheit der Bedingungen“ der EU-Minderheitenpolitik im Erweiterungsprozess:

Schaubild 2: Hierarchie der Minderheitenrechte



1.4. Fallauswahl und methodische Vorgehensweise

Der Einfluss der EU im Erweiterungsprozess wird am Beispiel der politischen Konditionalität in Bezug auf die Minderheitenpolitik in den Beitrittsländern analysiert. Dabei wird ein theoretisches Modell vorgestellt, welches im Prinzip auf alle postsozialistischen Staaten anwendbar ist, die im Mai 2004 (Ungarn, Tschechien, Polen, Slowakei, Lettland, Litauen, Estland und Slowenien)²⁶ beziehungsweise im Januar 2007 (Rumänien, Bulgarien) in die EU aufgenommen wurden.²⁷

Der Fokus der folgenden Analyse liegt jedoch auf Ungarn und der Slowakei, an denen beispielhaft der Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitik in den MOEL analysiert werden soll. Da diese beiden Staaten schon im Mai 2004 der EU beigetreten sind, lassen sich zudem Aussagen über Konditionalität der EU-Minderheitenpolitik *nach* dem Beitritt treffen.

Ungarn und Slowakei bieten sich auch deswegen als vergleichende Länderstudien an, da sie ähnliche sozio-ökonomische und demographische Voraussetzungen mitbringen. Ihre bilateralen Beziehungen sind stark mit minderheitenpolitischen Fragen verwoben. Sie sind daher Schlüsselstaaten in Ostmitteleuropa - einem Raum, der im Zuge der EU-Erweiterung immer mehr in das politische Zentrum der Union rückt. Ferner können Ungarn und Slowakei als exemplarisch für die anderen MOEL gelten, da beide Länder mit den wesentlichen Problematiken der Minderheitenpolitik in den neuen EU-Staaten, etwa in Bezug auf die Roma, konfrontiert sind.

Die Fallstudien zur Umsetzung der EU-Konditionen in den Bereichen Minderheitenrechte und Nichtdiskriminierung orientieren sich an den im Theorieteil eingeführten zwei Dimensionen der unabhängigen Variablen (externe und innenpolitische Faktoren). Anhand der unterschiedlichen Normen im Minderheitenschutz wird der Einfluss der EU in diesem Politikfeld untersucht. Es wird dabei auf ein rationalistisches Modell externer Anreize rekuriert, um den Einfluss der EU in Wechselwirkung mit anderen Akteuren wie dem

²⁶ Da sich die Studie auf postsozialistische Staaten richtet, werden die ebenfalls in der EU-Erweiterung 2004 aufgenommenen Länder Malta und Zypern nicht berücksichtigt.

²⁷ Die MOEL weisen wenigstens vier, die meisten mehr als zehn Minderheitengruppen auf. Die Anteile der Minderheitenangehörigen weichen stark voneinander ab: So gibt es relativ homogene Nationalstaaten mit einem Minderheitenanteil unter 5 Prozent (Polen, Slowenien) oder solche mit einem Anteil zwischen 10-20 Prozent (Litauen, Slowakei, Rumänien); in Estland und Lettland beträgt der Anteil von Minderheiten dagegen mehr als ein Drittel der Bevölkerung. Insgesamt hat sich mit dem Beitritt der MOEL die Zahl der Minderheitengruppen in der EU mehr als verdoppelt; vgl. Kaiser, 2005:26.

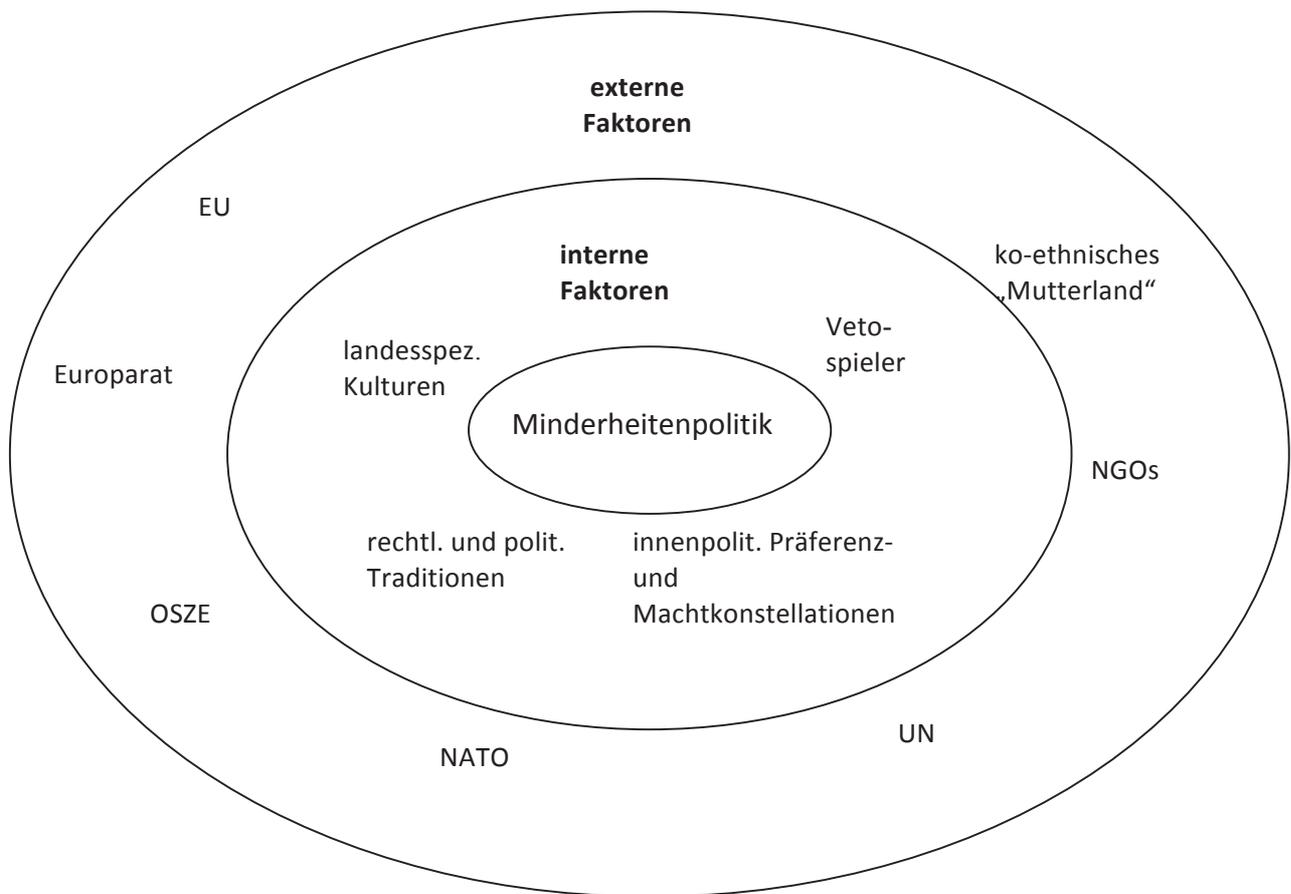
Europarat und der OSZE zu erklären und die externen von den internen Effekten zu unterscheiden.

Eine Herausforderung der Analyse liegt darin, die Änderungen der nationalen Minderheitenpolitiken innerhalb eines komplexen Systems der relevanten Akteure (siehe Schaubild 3) einer bestimmten Ursache zuzuordnen. Da der Fokus der Arbeit auf der Konditionalitätspolitik der EU liegt, wird der normative Druck der anderen Institutionen als Einflussfaktor etwas zurückgestellt. Normative Einflussmechanismen wie beispielsweise Überzeugung oder diplomatischer Druck sind zwar ebenso möglich, Forschungsarbeiten in diesem Bereich haben jedoch gezeigt, dass diese weitgehend erfolglos blieben, bevor (Beitritts-)Konditionalität der EU einsetzte.²⁸

Schaubild 3 zeigt schematisch die zahlreichen und vielfach miteinander verknüpften externen und internen Faktoren, welche die staatliche Minderheitenpolitik der MOEL beeinflussen. Wie die Graphik andeutet, wirken die internationalen Faktoren nicht direkt auf die nationale Minderheitenpolitik ein, sondern werden ihrerseits durch interne Faktoren beeinflusst und gefiltert. In einigen MOEL ging der Änderung der Minderheitenpolitik ein innenpolitischer Wechsel, beispielsweise durch die Wahl einer neuen Regierung, voraus.

²⁸ Vgl. Kelley, 2004(a), Rechel, 2009:11.

Schaubild 3: Akteure der Minderheitenpolitik



Die Dissertation untersucht schwerpunktmäßig die legislative und exekutive Umsetzung von EU-Forderungen, wie etwa die Verabschiedung von Antidiskriminierungs- und Minderheitengesetzen in Ungarn und der Slowakei. Die Länderstudien werden in weitere Fallstudien unterteilt, die sich aus den Schwerpunkten der EU-Fortschrittsberichte ergeben. Die ungarische Minderheitenpolitik wird untersucht mit besonderem Blick auf die Situation der Roma, die Antidiskriminierungsgesetze, die Vertretung der Minderheiten im Parlament sowie auf das sogenannte „Statusgesetz“. Die Slowakei wird unter besonderer Berücksichtigung der Situation der ungarischen Minderheit analysiert, die in den Sprachengesetzen und den bilateralen Verträgen mit Ungarn thematisiert wird. Weitere Gegenstände sind die Situation der Roma und die Antidiskriminierungsgesetzgebung. In letzteren beiden Fällen können aufgrund der mit Ungarn vergleichbaren Problemlage und zeitlichen Abfolge des innenpolitischen Wandels besondere Rückschlüsse auf die Effektivität der EU-Konditionalität getroffen werden.

Der Fokus der Analyse liegt auf der Beitrittsphase und der Zeit nach dem EU-Beitritt. Die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission dienen bis zu dem Zeitpunkt der Erweiterung als Maßstab für die spezifischen Forderungen als auch die Einschätzung der EU hinsichtlich der *compliance*. Es werden auch alternative Erkenntnisquellen herangezogen, wie z.B. wissenschaftliche Studien, Dokumente der betreffenden Staaten und IGOs, Berichte von Minderheiten-NGOs sowie Zeitungsartikel. Die Zusammenführung und kritische Einordnung dieser Materialien erfolgt im empirisch-analytischen Teil der Arbeit.

Aufbauend auf die empirische Analyse wird im dritten Teil eine Auswertung der Fallstudien unternommen. Dabei wird auch die Anwendbarkeit theoretischer Annahmen der Europaforschung kritisch untersucht. Die Minderheitenpolitik der EU bietet sich in ihrer reziproken, dynamischen Entwicklung während der letzten 20 Jahren als interessantes Untersuchungsfeld europapolitischer Konzepte an, sowohl in der Praxis als auch in der theoretischen Modellierung.

THEORIETEIL

2. Theorieteil

In Kapitel 1 wurden bereits die Konzepte, Variablen, Hypothesen und Grundannahmen der Forschungsarbeit erläutert. Im Folgenden wird nun aufbauend auf diesen Prämissen eine theoretische Modellierung unternommen und auf den Prozessverlauf der EU-Osterweiterung angewendet.

2.1. Theoretische Modelle

Das übergeordnete Thema dieser Arbeit ist der (reziproke) Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitiken in den MOEL im Zuge des Beitrittsprozesses. Bei der Analyse der externen und internen Faktoren der Europäisierung mittel- und osteuropäischer Länder sind zunächst zwei theoretische Vorüberlegungen wichtig:

Erstens kann dieser Prozess durch die aktive Rolle der EU stimuliert werden, indem sie die Initiative für die Übernahme von Politikregeln ergreift, oder durch die passive Rolle der EU, wenn der Bewerberstaat selbst die Initiative zum Politikwechsel ergreift. Dies hängt vor allem von der Priorität des Politikfeldes für die EU ab. Bei dem für unsere Forschungsfragen relevanten Minderheitenschutz, welcher zu den politischen Beitrittskriterien gehört, ist prinzipiell von einem hohen Stellenwert und folglich einer aktiven Rolle für die EU auszugehen.

Zweitens betrifft unsere Fragestellung zwei unterschiedliche Handlungslogiken, nach welcher EU-Kriterien erfüllt oder missachtet werden: Die „Logik der Angemessenheit“ und die „Logik der Konsequenzen“ beruhen jeweils auf unterschiedlichen Forschungsperspektiven.²⁹

(1) Ist die Übernahme von Politikregeln der EU in externen Staaten motiviert durch Wahrnehmungen der Identifikation mit der EU, werden Politiken nach der „Logik der Angemessenheit“ übernommen. Dieser Ansatz, der die Legitimität und Angemessenheit der zu übernehmenden Politikregeln in den Blick nimmt, wird in der Literatur als *social learning model* (EU als treibender Akteur) oder auch *lesson-drawing model* (MOEL als treibende

²⁹ Zu der Unterscheidung zwischen den Handlungslogiken vgl. March/Olsen, 1989:160ff.

Akteure) bezeichnet. Er gründet vor allem auf dem Sozialkonstruktivismus und Studien zur internationalen Sozialisation und begreift sich als Alternative zu rationalistischen Erklärungen von Konditionalität.³⁰ Der Ansatz geht davon aus, dass die EU eine formale Organisation einer europäischen internationalen Gemeinschaft ist und durch eine spezifische kollektive Identität und einer Reihe von gemeinsamen Werten und Normen bestimmt wird. Ob ein Nichtmitgliedsstaat EU-Regeln übernimmt, hängt davon ab, wie er die EU-Regeln betrachtet und inwiefern er die Forderungen der EU als angebracht im Sinne der kollektiven Identität, der Werte und Normen betrachtet: „The social learning model [...] emphasizes identification of the CEECs with the EU and persuasion of the CEECs by the EU of the legitimacy of its rules as key conditions for rule adoption”.³¹ Ausschlaggebend sind nicht die materiellen Interessen der Akteure, sondern „weiche“ Mechanismen wie Überzeugung, Argumentation und soziales Lernen. Die Übernahme internationaler Normen wird in diesem Ansatz durch Sozialisation und Internalisierung erklärt.

(2) Demgegenüber schlagen rationalistische Theorien zur Analyse der Erfolgsbedingungen von Konditionalität im EU-Beitrittsprozess das Modell externer Anreize vor.³² Dieses, im rationalistischen Institutionalismus verankerte Modell, ist akteurszentriert und basiert auf der „Logik der Konsequenzen“. Der Interaktionsprozess der Akteure findet im Modus des Verhandels statt, also durch den Austausch von Informationen, Drohungen und Versprechungen, mit dem Ziel, den eigenen politischen Nutzen zu maximieren (*bargaining*). Das Ergebnis des Verhandlungsprozesses hängt dann von den Kosten-Nutzen-Kalkülen und der relativen Verhandlungsmacht der strategisch-instrumentell agierenden Akteure ab.³³

Tabelle 1: Mechanismen der Europäisierung

Treibender Akteur im Prozess der Regelübernahme	Logik der Regelübernahme	
	Logik der Konsequenzen	Logik der Angemessenheit
EU	Modell der externen Anreize	<i>social learning model</i>
MOEL	<i>lesson-drawing model</i>	<i>lesson-drawing model</i>

vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):8.

³⁰ Vgl. Checkel, 2001; Börzel/Risse, 2003.

³¹ Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):9f.

³² Siehe Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):10-17.

³³ Rationalistische Theorien der Konditionalität nehmen an, dass die Akteure ihren Nutzen maximieren, basierend auf exogenen, egoistischen politischen Präferenzen. Sowohl die internationalen Organisationen als auch die internen Akteure in den Zielstaaten wägen die Kosten und Nutzen der *compliance* ab, um ihre eigenen Interessen zu optimieren. Die politische Konditionalität bezieht sich auf die *Bargaining*-Theorie, welche davon ausgeht, dass Anreize staatliches Verhalten beeinflussen, indem sie die internationale Belohnungsstruktur ändern; vgl. Putnam, 1988; Wagner, 1988; Kelley, 2004(a):38.

EU-induzierter Wandel kann auf verschiedene Weise erklärt werden. Während konstruktivistische Ansätze Identitäten, Werte und Überzeugungen in den Blick nehmen, konzentrieren sich rationalistische Theorien auf das Akteursverhalten.³⁴ Die beiden Logiken des Wandels werden auf der analytischen Ebene unterschieden, schließen sich aber nicht gegenseitig aus und können simultan auftreten oder verschiedene Phasen eines Prozesses charakterisieren.³⁵ Auch messen die beiden Ansätze der (externen) Steuerung von Europäisierung und internen Einflussfaktoren bei der Übernahme von EU-Normen unterschiedliche Relevanz zu. Sie markieren abgestufte Positionen auf einem Kontinuum, das externe und interne Einflusspotenziale beschreibt, welche die EU je nach Politikfeld und Periode des Beitrittsprozesses haben kann.³⁶

Die vorliegende Studie untersucht den Einfluss der EU auf die MOEL in einem bestimmten Politikbereich (Minderheitenpolitik) im Beitrittsprozess und nach der EU-Erweiterung. Wir wählen als abhängige Variable das Verhalten der Akteure und die Implementation der von der EU geforderten Kriterien, womit eine gewisse Vorentscheidung bezüglich des rationalistischen Institutionalismus und dem Modell der externen Anreize getroffen wird. Dabei wird jedoch der Konstruktivismus nicht ganz ausgeblendet, sondern spielt in zweierlei Hinsicht eine Rolle: Erstens wird die Bedeutung internationaler Organisationen als eigenständige Akteure hervorgehoben. Zweitens ist das Verhalten der Staaten in einem gewissen Maß von Werten, Normen und Identitäten geprägt, wie unten noch anhand des europäischen Minderheitenschutzregimes gezeigt werden soll. Es werden also Elemente des rationalistischen und des soziologischen (konstruktivistischen) Institutionalismus im Sinne der Theorie der „Internationalen Sozialisation“ miteinander verbunden: „international socialization in Eastern Europe is best analyzed and explained as a bargaining process under normative constraints.“³⁷ Die Studie reiht sich damit in die Konditionalitätsforschung genauso ein wie in die theoretische Debatte zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Erklärungsansätzen für staatliches Handeln.³⁸

³⁴ Das Erkenntnisinteresse konstruktivistischer Ansätze ist die Internalisierung von Werten, Normen und Überzeugungen und die damit einhergehende langfristige Anpassung der Akteure an internationale Normen. Rationalistische Ansätze erklären die (kurzfristigen) Verhaltensänderung der strategisch agierenden Akteure aufgrund ihrer Kosten-Nutzen-Kalküle in An- oder Abwesenheit von externen Anreizen.

³⁵ Vgl. Börzel/Risse, 2003:59.

³⁶ Vgl. Kutter/Trappmann, 2006:25.

³⁷ Schimmelfennig/Engert/Knobel, 2005:26.

³⁸ Aus dieser theoretischen Perspektive gesehen eignet sich das Politikfeld „Minderheitenschutz“ als Testballon, da es zu unterschiedlichen Erwartungen bezüglich der Effektivität der entsprechenden Mechanismen führt:

2.2. Konditionalität

Konditionalität wird als eine Technik verstanden, bei der ein Akteur den Transfer von positiv gewerteten Ressourcen davon abhängig macht, ob der Zielstaat sich entsprechend seiner Präferenzen verhält: „conditionality is the use of positive incentives to alter a state’s behavior“.³⁹ Internationale Organisationen nutzen politische Konditionalität als eine Methode, um bestimmte Politiken zu fördern.⁴⁰ Diese Politiken können auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zielen, die Einführung rechtsstaatlicher Institutionen und Verfahren - und eben auch auf den Schutz von Minderheiten. Zu den Belohnungen der internationalen Organisationen zählen finanzielle Hilfe, Handels- und Kooperationsabkommen und schließlich die Mitgliedschaft. Die Methode der politischen Konditionalität wurde besonders häufig und erfolgreich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Europa angewendet.⁴¹

Die politische Konditionalität der EU basiert vornehmlich auf einer reinen Belohnungsstrategie - sie bietet den Zielstaaten materielle Belohnungen an, die sie im Gegenzug zur Erfüllung politischer Bedingungen gewährt, ohne Zwang anzuwenden.⁴² Die EU stellt Finanzhilfen, Verhandlungsfortschritte und schließlich den Beitritt als solchen in Aussicht oder droht den Entzug dieser Belohnungen an.⁴³ Wegen der starken Asymmetrie zwischen der EU und den MOEL waren die Bedingungen für eine wirksame Konditionalität prinzipiell gut: die Kandidatenländer waren auf die Mitgliedschaft in der EU ungleich stärker angewiesen als die EU-15 auf ihren Beitritt. Aufgrund der normativen und der relationalen Definitionsmacht kann die EU die Bedingungen des „Normentransfers“ bzw. der Interaktion

Während Konditionalität nur dann wirksam wäre, wenn die Bedingungen klar sind und die Beitrittsperspektive glaubwürdig ist, würden „weiche“ Mechanismen wie Überzeugung und normativer Druck nur dann greifen, wenn sie auf legitimen Normen basieren. Die Anwendung des doppelten Standards im Minderheitenschutz würde die normativen Bemühungen dementsprechend untergraben. Darüber hinaus ist Minderheitenschutz ein für gewöhnlich umstrittenes und kontroverses Politikfeld, was die Regelübernahme auf rein argumentativer Grundlage zusätzlich erschwert.

³⁹ Kelley, 2004(a):37.

⁴⁰ Praktiken, die militärische Drohungen oder andere direkte Interventionen in die Souveränität der Zielstaaten beinhalten, sind daher mit dieser Definition von Konditionalität unvereinbar. Gleichwohl ist eine „Bestrafungsstrategie“ der Konditionalität in unserem Kontext denkbar, wenn die Nichterfüllung der Kriterien mit zusätzlichen Kosten bzw. Sanktionen verknüpft wird; vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005:11.

⁴¹ Zu den verschiedenen Formen der Konditionalität siehe Fierro, 2003:98ff.

⁴² Vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):11; Schimmelfennig und Sedelmeier unterscheiden diese Strategie von der „Unterstützungsstrategie“, bei der ihr zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um den Regierungen die Erfüllung der Bedingungen zu erleichtern.

⁴³ Den offiziellen Status „Beitrittskandidat“ vergibt die EU an Bewerberländer, die einen Aufnahmeantrag gestellt haben, welcher nach einer positiven Empfehlung durch die Europäische Kommission vom Rat einstimmig angenommen wurde.

bestimmen und dadurch materielle Vorteile und institutionelle Bindungen gewähren oder entziehen.⁴⁴ In Anbetracht der empirischen Forschung, die die Erfolgsbedingungen von EU-Konditionalität bereits analysiert hat, untersucht die vorliegende Arbeit die Interaktion von internationalen Faktoren (EU, Europarat, OSZE) und internen Erfolgsbedingungen im Bereich der Minderheitenpolitik.

Die jüngsten Forschungsergebnisse haben gezeigt, dass sich die Höhe und Art der Belohnungen und die Glaubwürdigkeit als zentral für die Wirksamkeit der EU-Konditionalität erwiesen hat. Nicht-materielle Anreize und Mechanismen des sozialen Lernens wie Imitation, Überzeugung oder sozialer Einfluss können die innenpolitischen Kosten der Übernahme umstrittener politischer Regeln normalerweise nicht überwinden. Selbst materielle Anreize unterhalb der EU-Mitgliedschaft - wie finanzielle Hilfe oder Assoziationsabkommen - sind dafür in der Regel zu schwach oder ineffektiv.⁴⁵ Ferner haben diese Studien klar gezeigt, dass eine glaubwürdige, konditionale EU-Mitgliedschaftsperspektive eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für *compliance* ist. Die Glaubwürdigkeit bezieht sich dabei sowohl auf das Versprechen der EU gegenüber den MOEL, bei Erfüllung der Kriterien (zeitnah) als Mitglieder aufgenommen zu werden, als auch auf die Drohung, im Fall der Verweigerung der Regelübernahme vom Beitrittsprozess ausgeschlossen zu werden.

Im Folgenden soll nun ein Modell entwickelt werden, welches im Prinzip für alle MOEL, die in den Erweiterungen 2004/2007 in die EU aufgenommen wurden, angewendet werden kann. Dieser Ansatz basiert auf dem oben vorgestellten Modell der externen Anreize.

2.3. Die abhängige Variable

Die abhängige Variable, also der *output* der Konditionalitätspolitik ist der Transfer und die Implementation der EU-Beitrittskriterien in der Minderheitenpolitik der MOEL am Beispiel Ungarns und der Slowakei. ***Compliance*** meint die Erfüllung der EU-Bedingungen durch die Bewerberstaaten. Da sich die *Compliance*-Kriterien der EU aber länderspezifisch unterscheiden und es zumindest im Beitrittsprozess weder präzise noch verbindliche EU-Standards im Minderheitenschutz gibt, müssen wir diese getrennt von der Konvergenz betrachten. In Ermangelung an klaren und verbindlichen *benchmarks* im Minderheitenschutz

⁴⁴ Vgl. Kutter/Trappmann, 2006:26.

⁴⁵ Vgl. Kelley, 2004(a); Kelley, 2004(b); Vachudova, 2005; Schimmelfennig/Engert/Knobel, 2006.

der EU kann also nur die *compliance* und nicht die Konvergenz der MOEL untereinander untersucht werden.⁴⁶

2.4. Die unabhängigen Variablen

Die unabhängigen Variablen der EU-Konditionalität (vgl. Schaubild 1) haben unterschiedlichen Einfluss auf die abhängigen Variablen: Hinsichtlich der beiden Variablen ***Glaubwürdigkeit und Höhe der externen Anreize*** bestand bei den hier zu untersuchenden Staaten nur geringe Varianz. Sie waren gegen Ende der 1990er Jahre alle mit der EU assoziiert, als Kandidaten für die Mitgliedschaft akzeptiert und damit etwa gleichermaßen hohen und glaubwürdigen externen Anreizen ausgesetzt.⁴⁷ Außerdem war der Beitrittswunsch bei allen MOEL-Regierungen stark ausgeprägt; die EU-Mitgliedschaft war für alle mittel- und osteuropäischen Bewerberländer ein erstrangiges und alternativloses politisches Ziel. Wir können also nur die Varianz im Zeitverlauf untersuchen, bei der wir erwarten, dass die Wirksamkeit der Konditionalität ab Mitte der 1990er bis zum Ende der Beitrittsverhandlungen hoch ist und nach dem Beitritt 2004/07 deutlich abnimmt. Um Unterschiede im Einfluss der EU auf die einzelnen Minderheitenpolitiken der MOEL zu erklären, kommen allerdings die beiden anderen Bedingungen wirksamer externer Anreize in Frage, nämlich die *Stärke der Konditionalität* und die *Klarheit der Bedingungen*.

Die ***Stärke der Konditionalität*** hängt davon ab, in welchem Maße die EU bestimmte Regeln gegenüber anderen gewichtet und hervorhebt. Werden einzelne Bedingungen immer wieder an prominenter Stelle der Fortschrittsberichte genannt und für die Beurteilung der Beitrittswürdigkeit vorrangig herangezogen (starke Konditionalität), so signalisiert dies den Bewerberländern, dass die EU auf die Erfüllung dieser Bedingungen besonders hohen Wert legt. Dies schafft einen Anreiz für die Zielregierungen, sich auf diese Forderungen zu konzentrieren, sie vorrangig und besonders sorgfältig zu erfüllen. Bei allgemein gehaltenen

⁴⁶ Vgl. Schaubild 1 und Kapitel 6.3.

⁴⁷ Eine gewisse Differenzierung kann man zwischen der ersten Gruppe von Staaten („Luxemburg-Gruppe“), mit denen die EU Beitrittsverhandlungen aufgenommen hatte, und der zweiten Gruppe („Helsinki-Gruppe“) treffen. Bei letzterer sind gegenteilige Effekte der Konditionalität auf die Glaubwürdigkeit festzustellen: Einerseits wurde die Glaubwürdigkeit mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Slowakei, Lettland und Litauen erhöht, da dieser Länder tatsächlich Fortschritte im Sinne der Beitrittskriterien vorzuweisen hatten. Die Miteinbeziehung Rumäniens und Bulgariens in die Gruppe der Kandidatenländer trotz schwacher Fortschritte hatte dagegen vorwiegend politische Gründe im Zuge des Kosovo-Krieges, da sich diese beiden Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft zum Kriegsgebiet befanden und von strategischer Bedeutung waren. Dies hätte die Glaubwürdigkeit der EU beschädigen können, wenn sie nicht zusätzliche Bedingungen an diese beiden assoziierten Länder gestellt hätte; vgl. Grabbe, 2006:18f.

und untergeordneten Bedingungen, welche die Fortschrittsberichte selten thematisieren und oberflächlich evaluieren (schwache Konditionalität), werden die Bewerberstaaten hingegen versucht sein, kostspielige Anpassungsprozesse zu umgehen oder zu verschleppen. Die Zielregierungen werden voraussichtlich nur das Nötigste tun um solche Forderungen umzusetzen – in der Erwartung, dass die Erfüllung dieser Bedingungen für die Erweiterungsentscheidungen der EU eine nachgeordnete Rolle spielen wird.

Klarheit der Bedingungen: Zudem hängt die Wirkung der Konditionalität von der Klarheit der Bedingungen, also der Konsistenz der *Compliance*-Kriterien ab. Während die Stärke der Konditionalität die Art und Weise der Präferenzübermittlung der EU betrifft, richtet sich die Klarheit der Bedingungen nach den Inhalten der Präferenzen. Klarheit entsteht dadurch, dass eine Bedingung eindeutig und verbindlich im Prozess der EU-Erweiterung definiert wird, so dass die Zielregierungen genau wissen, wie sie sich verhalten müssen, um eine Forderung zu erfüllen. Die Klarheit der Bedingung gibt den Bewerberländern auch eine größere Erwartungssicherheit bezüglich der Auszahlung der Belohnung, mithin der Aufnahme in die EU. Sie hat damit auch Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und verringert die Gefahr der Manipulation der Bedingungen auf beiden Seiten des „Politiktransfers“. Klarheit in diesem Sinne ist in erster Linie von rechtsförmigen Bedingungen zu erwarten, die auf formellen, rechtlich verbindlichen und reziproken Regeln beruhen. Sie sinkt im Allgemeinen mit der „Höherwertigkeit“ der Minderheitenrechte (vgl. Schaubild 2).

Die beiden letztgenannten Bedingungen wirksamer externer Anreize können prinzipiell unabhängig voneinander variieren: „Auch eindeutige und verbindliche Regeln können von der EU im Beitrittsprozess politisch heruntergespielt und vernachlässigt werden, während unklare Regeln eine starke politische Bedeutung für die Beitrittsentscheidung erlangen können“.⁴⁸ Die Gewichtung der einzelnen Bedingungen erfolgt im Interaktionsprozess zwischen der EU und den Bewerberländern.

Innenpolitische Faktoren: Wenn die Bewerberstaaten mit Bedingungen konfrontiert sind, die konditional, glaubwürdig, klar und hoch sind, postuliert das Modell externer Anreize, dass die Höhe der innenpolitischen Anpassungskosten und deren Verteilung auf innerstaatliche Akteure darüber entscheiden, ob die Bedingungen erfüllt werden oder nicht.⁴⁹ Das Modell externer Anreize geht davon aus, dass solche Regelanpassungen immer kostspielig sind, da

⁴⁸ Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:275.

⁴⁹ Vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005(c):16f.

sie sonst auch ohne Konditionalität der EU von den Zielregierungen vorgenommen würden. Die Effektivität der Konditionalität hängt dann auch von den Präferenzen der Zielregierungen ab, die wiederum das Ergebnis eines innenpolitischen Aushandlungsprozesses sind. Dabei spielen sowohl die *innenpolitischen Präferenz- und Machtkonstellationen* als auch die Anzahl der *Vetospieler* eine Rolle.⁵⁰ Um den innenpolitischen *status quo* zu verändern, muss die Anzahl der Vetospieler innerhalb eines Bewerberlandes gering sein: „The scarcity of veto players increases the influence of the government as the main target of EU conditionality as well as the causal relevance of its cost-benefit assessment“.⁵¹ Generell wird die Zahl der Vetospieler in den MOEL im Vergleich zu Westeuropa als eher gering eingeschätzt, sie variiert jedoch beträchtlich zwischen einzelnen Politikfeldern.⁵²

Die Präferenz- und Machtkonstellation der innenpolitischen Akteure kann unterschiedliche Effekte bezüglich der EU-Konditionalität haben: Regierungen der MOEL gehen beispielsweise weniger auf EU-Bedingungen ein, wenn eine innenpolitische Opposition (insbesondere mit nationalistischen Einfluss) gegen die umstrittenen Regeln im Parlament vertreten ist.⁵³ Umgekehrt erhöht sich die Effektivität von EU-Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes, wenn etwa eine Partei einer ethnischen Minderheit im nationalen Parlament und in der Exekutive an Macht und Einfluss gewinnt und entsprechende Politiken durchsetzt.

Ferner spielen *landesspezifische Kulturen* sowie *politische und rechtliche Traditionen* (z.B. verfassungsrechtliche Bestimmungen zum Minderheitenschutz) eine nicht zu vernachlässigende Rolle, da sie ein normatives und kulturelles Feld bilden, in der sich die Minderheitenpolitik des entsprechenden Landes entfaltet.

⁵⁰ Veto-Spieler werden definiert als „actors whose agreement is required to change a status quo“; vgl. Tsebelis, 2002: 17; Eine Anwendung der Vetospieler-Theorie von Tsebelis auf Europäisierung findet sich u.a. bei Börzel/Risse, 2003.

⁵¹ Schimmelfennig/Sedelmeier, 2005:17.

⁵² Vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel, 2005:31.

⁵³ Vgl. Kelley, 2004(a):52.

2.5. Phasen der EU-Osterweiterung

Die Einteilung des Erweiterungsprozesses in unterschiedliche Phasen orientiert sich an den unabhängigen Variablen *Glaubwürdigkeit der Konditionalität* und *Höhe der externen Anreize*. Diese war von der Wende bis Mitte der 1990er Jahre als gering einzuschätzen, erst mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlung auf Grundlage der Kopenhagener Kriterien gab es eine glaubwürdige Beitrittsperspektive für die MOEL. Mit dem Beitritt 2004/2007 fiel der entscheidende externe Anreiz, nämlich die EU-Mitgliedschaft weg, womit wiederum eine neue Phase der Post-Konditionalität beginnt.

2.5.1. Die erste Phase der EU-Osterweiterungspolitik: 1989-1997/98

Die Glaubwürdigkeit der EU-Konditionalitätspolitik war zu Beginn des Transformationsprozesses in den MOEL gering. Anfänglich stellte die EU den MOEL nur eine unverbindliche Beitrittsperspektive in Aussicht. Sie schloss Assoziationsabkommen mit ihnen ab, welche aber noch keine Beitrittskonditionalität enthielten und damit auch noch keinen aktiven Einfluss der EU begründeten.⁵⁴ Den Kern dieser Abkommen bildete die asymmetrische Handelsliberalisierung, bei der sich die EU verpflichtete, ihren Markt schneller zu öffnen als die assoziierten Länder.

Im Juni 1993 entschied sich der Europäische Rat von Kopenhagen zwar grundsätzlich dafür, allen assoziierten MOEL die Möglichkeit des EU-Beitritts zu eröffnen und mit den „Kopenhagener Kriterien“ die Bedingungen dafür festzulegen.⁵⁵ Die zeitlichen Horizonte waren aber zu diesem Zeitpunkt noch genauso unbestimmt wie die Anpassungserfordernisse des Beitrittsverfahrens (Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, Beitrittstermin). Da die Belohnung für *compliance* mit EU-Kriterien nicht klar formuliert wurde, war die Konditionalität zumindest bis Mitte der 1990er Jahre wenig effektiv.⁵⁶

⁵⁴ Die ersten der sog. Europa-Abkommen wurden mit Ungarn, Polen und der damaligen Tschechoslowakei im Dezember 1991 abgeschlossen. Im Jahr 1993 folgten Rumänien, Bulgarien und – nach dem Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei – Tschechien und die Slowakische Republik. Die Assoziierungsabkommen mit den baltischen Staaten wurden 1995 unterzeichnet, das Abkommen mit Slowenien 1996; vgl. Kreile, 2006:653

⁵⁵ Vgl. Europäischer Rat, 1993.

⁵⁶ Vachudova unterscheidet in dieser Beitrittsphase zwischen passivem und aktivem Einfluss der EU. Der aktive Einfluss setzte im Jahr 1994 mit der von der EU gesteuerten Konditionalitätspolitik ein und wurde durch drei Merkmale der Beitrittsprozesses unterstützt: Die asymmetrische Interdependenz zwischen EU und Bewerberstaaten (*asymmetric interdependence*), die aktive Durchsetzung der Beitrittskriterien (*enforcement*) und

Erst im Dezember 1994 beschloss der Europäische Rat von Essen die „Heranführungsstrategie“, welche die MOEL schrittweise auf eine Eingliederung in den Binnenmarkt vorbereiten sollte. Die Europäische Kommission legte dazu 1995 ein Weißbuch vor, welches als Leitfaden für die Assoziationspartner diente und ihnen bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den umfangreichen Bestand des Binnenmarktrechtes helfen sollte.⁵⁷ Für die MOEL kam es danach nicht allein auf die Angleichung der Rechtstexte an, sondern auf die Schaffung der institutionellen und administrativen Voraussetzungen für die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht: „Die MOE-Staaten mussten folglich ein überaus anspruchsvolles und umfassendes Programm der Angleichung von Normen, Institutionen und Strukturen verwirklichen, faktisch unter der Kuratel der Kommission, ohne dass die EU eine vergleichbare Selbstbindung eingegangen wäre“.⁵⁸ Für die EU stand außerdem fest, dass sie erst dann Erweiterungsverhandlungen aufnehmen könne, wenn die institutionellen Reformen, also die Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages, erfolgreich abgeschlossen sein würde.⁵⁹

Der Anreiz für *compliance* war in dieser Phase, also *vor der Etablierung einer glaubwürdigen konditionalen EU-Beitrittsperspektive*, generell schwach:

„Zwar hatte die EU schon früh in allgemeiner Form die Achtung und den Schutz von Minderheiten postuliert und auch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre schon spezifische Forderungen an einzelne Staaten gerichtet – ohne die Bindung an eine glaubwürdige Beitrittsperspektive und ohne klare Vorgaben im Minderheitenschutz war jedoch zu erwarten, dass die Wirksamkeit dieser Forderungen gering blieb.“⁶⁰

Die Konditionalität der internationalen Akteure ist dementsprechend noch relativ gering.⁶¹ In dieser Phase, so die Annahme des Modells der externen Anreize, geben innenpolitische Faktoren den Ausschlag: landesspezifische Kulturen, rechtliche und politische Traditionen des Umgangs mit Minderheiten, innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellationen sowie

die Belohnungsstrategie der EU auf Grundlage der Fortschritte der MOEL (*meritocracy*); vgl. Vachudova, 2005:107ff.

⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission, 1995.

⁵⁸ Kreile, 2006:654.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:275.

⁶¹ Gleichwohl ist anzuerkennen, dass der normative Druck der Institutionen wie NATO, OSZE und Europarat in dieser Phase, also unmittelbar nach dem Ost-West-Konflikt, besonders hoch war. Auch übte die Aufnahme in den Europarat und später in die NATO eine gewisse Beitrittskonditionalität aus, wenn auch in viel geringerem Maße als bei der EU-Osterweiterung; vgl. Vachudova, 2005:132ff.

Vetospülerstrukturen. Ob sich in einem Land EU-konforme institutionelle Entscheidungen durchsetzen, hängt vor allem von der grundsätzlichen transformationspolitischen Linie der Regierung (reform- und westorientiert vs. autokratisch-isolationistisch) und anderer wichtiger innenpolitischer Akteure ab. Auch die Politikkonvergenz ist in dieser Phase gering, da die minderheitspolitischen Strukturen in den MOEL noch ungleich ausgeprägt sind.

2.5.2. Die Phase der erhöhten Konditionalität: 1998-2004

Ab Mitte des Jahres 1997 (Phase 2) wurde die Beitrittskonditionalität dann hochgradig glaubwürdig, weil die EU zum einen beschloss, den ersten fünf MOEL Kandidatenstatus zu verleihen, und andere Bewerberstaaten aus politischen und ökonomischen Gründen zunächst aus diesem engeren Kreis ausnahm. Viele Beobachter sehen in diesem Punkt den Schlüssel zum aktiven Einfluss der EU auf die MOEL: „Ultimately the pre-accession process is centered on the threat of exclusion: if a candidate does not comply, it can be held back from the next step in the process. [...] these clearly defined markers [...] are the backbone of EU's active leverage.“⁶²

Gleichzeitig begann im Juli 1997 mit den Stellungnahmen der Europäischen Kommission das Berichtssystem der EU zur Beurteilung der Beitrittsreife der MOEL, welches ab 1998 mit den Fortschrittsberichten fortgesetzt wurde. Die Kommission legte vier Wochen nach dem Gipfel von Amsterdam im Juli 1997 mit ihrer Mitteilung „Agenda 2000“ ein umfangreiches Dokument vor, welches eine Strategie für die Vorbereitung der EU auf die Erweiterung entwarf und die Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der zehn assoziierten MOEL enthielt.⁶³ Die Kommission empfahl in ihrem Bericht, dass die EU gleichzeitig Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien („Luxemburg-Gruppe“) aufnehmen solle. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Luxemburg (Dezember 1997) wurde schließlich im Frühjahr 1998 der Beitrittsprozess mit allen 10 mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern eingeleitet.⁶⁴ Konkrete Beitrittsverhandlungen wurden aber zunächst nur mit Zypern und den fünf von der Kommission vorgeschlagenen MOEL aufgenommen.⁶⁵

⁶² Vachudova, 2005:138.

⁶³ Vgl. Europäische Kommission, 1997(c).

⁶⁴ Den konkreten Verhandlungen geht eine analytische Durchleuchtung des *acquis* (*screening*) voraus.

⁶⁵ Beim Europäischen Rat von Luxemburg von 1997 wurden somit zum ersten Mal Belohnungen auf der Basis der Kopenhagener Kriterien ausgezahlt oder zurückgehalten. Die Slowakei wurde als einziges Land wegen der

Mit dem Europäischen Rat von Helsinki (Dezember 1999) wurde dann auch die baldige Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen und Malta („Helsinki-Gruppe“) beschlossen.⁶⁶ Durch die 1998 eingeführten Beitrittspartnerschaften mit den Kandidatenländern wurden die eher allgemein und interpretationsoffen gehaltenen Kopenhagener Kriterien nochmals konkretisiert und an finanzielle Belohnungen geknüpft: „The Accession Partnerships were intended to make conditionality stricter, both on financial assistance through PHARE and ultimately on accession itself, by uniting all EU demands and assistance for meeting them in a single framework.“⁶⁷ Die Beitrittskriterien dienten demnach dazu, den Beitrittsprozess dadurch zu objektivieren, dass sie Maßstäbe für die Annäherung der Bewerberstaaten an die EU liefern. Sie lagen den Stellungnahmen zugrunde, die die Kommission mit der „Agenda 2000“ zu den Beitrittsgesuchen abgab. Die jährlichen Berichte der Kommission informierten über die Anpassungsfortschritte der einzelnen Bewerber.

Die Beitrittsverhandlungen selber wurden als bilaterale Regierungskonferenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und dem einzelnen Bewerberland geführt.⁶⁸ Die Verhandlungsführung lag bei der EU-Ratspräsidentschaft, die alle sechs Monate wechselte. Die Arbeitskontakte mit den Bewerbern wurden vor allem von der Kommission unterhalten, die seit Herbst 1999 über eine Generaldirektion Erweiterung verfügte.⁶⁹ Nachdem sich der Europäische Rat in Brüssel im Oktober 2002 auf einen gemeinsamen Finanzrahmen für die Erweiterung geeinigt hatte, konnten auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 die Beitrittsverhandlungen mit acht der assoziierten MOEL sowie Zypern und Malta abgeschlossen und die Ratifikationsphase eingeleitet werden. Der Beitrittsvertrag wurde am 16. April 2003 in Athen

politischen Kriterien ausgeschlossen, Bulgarien, Lettland und Litauen aufgrund der wirtschaftlichen Kriterien; vgl. Grabbe, 2006:14.

⁶⁶ Die Beschlüsse von Helsinki standen auch unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges, der Handlungsdruck zugunsten einer stärker politisch akzentuierten Stabilisierungspolitik für Südosteuropa erzeugte. Damit wurde die Schwelle für Beitrittsverhandlungen insofern gesenkt, als die Beitrittsländer nunmehr nur die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen mussten; vgl. Kreile, 2006:658.

⁶⁷ Grabbe, 2006:15.

⁶⁸ Die Verhandlungen laufen auf zwei Ebenen: Auf der Ebene des Rates verhandeln die Außenminister der Mitgliedsstaaten auf Grundlage einer Gemeinsamen Position mit jenen der Kandidatenländer. Auf der Ebene des AstV (Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten, auch *COREPER*) treffen sich die Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten mit den Verhandlungsführern der Kandidatenländer.

⁶⁹ Für die Verhandlungen wird der gemeinschaftliche Besitzstand in einzelne Kapitel aufgeteilt (insgesamt 31), die nach Dichte und Transparenz einfache (z.B. Bildung, Tourismus) oder langwierige (Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Gemeinsame Agrarpolitik, Innen- und Justizpolitik) Verhandlungen nach sich ziehen.

feierlich unterzeichnet. Mit Bulgarien und Rumänien wurden die Beitrittsverhandlungen 2004 abgeschlossen und ein Beitrittstermin für das Jahr 2007 veranschlagt.⁷⁰

In dieser Phase vor dem EU-Beitritt erwarten wir eine starke externe Steuerungsrolle der EU und hohe *compliance* auf Seiten der MOEL. Aufgrund der präziseren und glaubhaften Konditionalität hat die EU bei spezifischen institutionell-regulativen Modellen auch in Abwesenheit von Normkonsistenz Durchsetzungskraft.⁷¹ Die Konditionalität der EU als „Agentur forcierten Normentransfers“ ist nur in der letzten Beitrittsphase effektiv genug, um die konkrete Umsetzung von umstrittenen Kriterien tatsächlich zu erzwingen.

2.5.3. Die dritte Phase: Nach dem EU-Beitritt

Mit der Erweiterung vom 1. Mai 2004 wurden acht mittel- und osteuropäische Länder EU-Mitgliedsstaaten.⁷² Damit fiel die asymmetrische Interdependenz zwischen EU-15 und Beitrittsländern weitgehend weg, was sich auch auf die Konditionalität als Mechanismus des „Politiktransfers“ auswirkte.⁷³ Die höchste denkbare Belohnung war mit der Aufnahme in die EU ausbezahlt und bei Nichteinhaltung der Bedingungen auch nicht mehr einfach rückgängig zu machen. Seitdem unterliegt die *compliance* der neuen Mitglieder den gleichen Verfahren der Sicherung der Regeleinhaltung wie bei den alten Mitgliedern auch. Sie beruhen teils auf den vertraglichen Kontroll- und Sanktionsverfahren durch die Europäische Kommission und die Rechtsprechung des EuGH, teils auf der Ausübung von sozialem Druck und Einfluss durch die Mitgliedsregierungen. In dieser Phase der *ex post*-Konditionalität wird folglich erwartet, dass innenpolitische Faktoren wieder an Gewicht gewinnen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über das Phasenmodell und die minderheitenpolitisch relevanten Strategien und Instrumente der EU im Beitrittsprozess:

⁷⁰ Vgl. Kreile, 2006:655f.

⁷¹ Normkonsistenz meint die konsistente Anwendung und Definitionen von Normen und Politik-Modellen. Zur Problematik der mangelnden Normkonsistenz, unklaren *benchmarks* und fehlenden internen Standards der EU im Minderheitenschutz, siehe Kapitel 4.

⁷² Rumänien und Bulgarien traten am 1. Januar 2007 der EU bei.

⁷³ Vgl. Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:277.

Tabelle 2: Strategien, Instrumente und Steuerung durch die EU

Phasen des Beitrittsprozesse	1989 - 1997/1998	1998 - 2004	ab 2004
Strategien	Assoziierung ab 1993: Konditionalität	Heranführung verstärkte Kondition. <i>screening / monitoring</i>	Kontrolle normativer Druck
Instrumente	Europa-Abkommen Kopenhagener Kriterien	Agenda 2000 Fortschrittsberichte Beitrittspartnerschaften	Kontroll- und Sanktionsmechanismen des EU-Rechts
Steuerung durch die EU	schwach - mittel	stark	mittel

2.6. Konzeptualisierung

Für den für die vorliegende Arbeit relevanten Zeitraum *nach* der Etablierung einer glaubwürdigen, konditionalen EU-Beitrittsperspektive (Phase 2 und 3) können wir mit dem Modell der externen Anreize vier Konditionalitätskonstellationen unterscheiden:⁷⁴

Bei **starker Konditionalität und klaren Bedingungen (a)** liegen optimale externe Voraussetzungen für *compliance* und Konvergenz vor. Die Zielregierungen wissen nicht nur, dass sie ihre Politik ändern müssen, sondern auch in welcher Weise. Innerstaatliche Faktoren, die der Erfüllung der Kriterien entgegenstehen, verlieren angesichts der starken und glaubwürdigen Beitrittsanreize der EU an Einfluss. Innenpolitische Vetospieler verzögern allenfalls die Erfüllung der EU-Bedingungen, verhindern sie aber nicht. In dieser Konstellation ist auch das höchste Ausmaß an Politikkonvergenz zu erwarten. Nach dem Beitritt ist wahrscheinlich, dass der erreichte Stand bestehen bleibt, weil für die im EU-Recht verankerten Regeln des *acquis* die Kontroll- und Sanktionsmechanismen der EU an die Stelle der Konditionalität treten.

⁷⁴ Dabei ist die Stärke der Konditionalität der Faktor, der letztlich darüber entscheidet, wie schnell und in welchem Maße die Bedingungen der EU erfüllt werden (*compliance*). Die Klarheit der Bedingungen ist hingegen für das Ausmaß der Politikkonvergenz ausschlaggebend; vgl. Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:276.

Bei **starker Konditionalität und unklaren Bedingungen (b)** erwarten wir eine in Phase 2 im jeweiligen Fall wirksame Konditionalität. Die *compliance* kann sich jedoch in dieser Konditionalitätskonstellation verzögern: „bei weniger formalisierten und verbindlichen Bedingungen muss in einem Kommunikations- und Verhandlungsprozess erst noch geklärt werden, was eine die EU zufrieden stellende Erfüllung konstituiert“.⁷⁵ Hohe Politikkonvergenz ist in dieser Konstellation unwahrscheinlich. Vielmehr rechnen wir mit jeweils länderspezifischen Forderungen und institutionellen Lösungen im Beitrittsprozess, die sich allerdings an EU-Präferenzen und nicht an nationalen Traditionen und innenpolitischen Präferenzen orientieren. Nach dem Beitritt ist *compliance* nur bei **günstigen innenpolitischen Bedingungen** gewährleistet (**ba**). Bei einer **starken innenpolitischen Opposition** gegen die transferierte Politik dürfte die Übernahme von Erfüllung der umstrittenen Kriterien wieder in Frage gestellt oder unterminiert werden (**bb**).

Die Kombination von **schwacher Konditionalität und klaren Bedingungen (c)** ist in der Endphase des Beitrittsprozesses vorzufinden: „Klare Bedingungen sind solche, die im EU-Recht verankert sind, und da die Übernahme des gesamten *acquis communautaire* zu den fundamentalen Bedingungen des Beitritts gehört, wird auch die Konditionalität stark sein“.⁷⁶ Allerdings ist denkbar, dass am Anfang der Beitrittsverhandlungen angesichts des Umfangs an EU-Regeln die Umsetzung derjenigen Bestandteile des *acquis*, die nicht ausdrücklich als Prioritäten von der EU genannt werden, zunächst aufgeschoben wird.⁷⁷ In der Endphase nimmt der Druck, die verbleibenden klaren Bedingungen zu erfüllen, dann dramatisch zu. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, dass es zu einem späten Schub von *compliance* und Konvergenz in der Endphase der Verhandlungen kommt.⁷⁸ Für die Zeit nach dem Beitritt ist die Prognose für die Kombination von schwacher Konditionalität und klaren Bedingungen sogar positiv, weil „nun die Kontroll- und Sanktionsmechanismen der EU nachholen können, was die Konditionalität im Beitrittsprozess versäumt hat.“⁷⁹

Besonders ungünstige Voraussetzungen für *compliance* und Konvergenz bietet schließlich die Kombination von **schwacher Konditionalität und unklaren Bedingungen (d)**, wie sie in der Regel bei kollektiven Minderheitenrechten der Fall ist. Diese Konstellation unterscheidet

⁷⁵ Vgl. Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:276.

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Dies trifft auch auf Übergangsregelungen zu, welche die EU mit Kandidatenländern in bestimmten Bereichen, beispielsweise in der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder in der Agrarpolitik, getroffen hat.

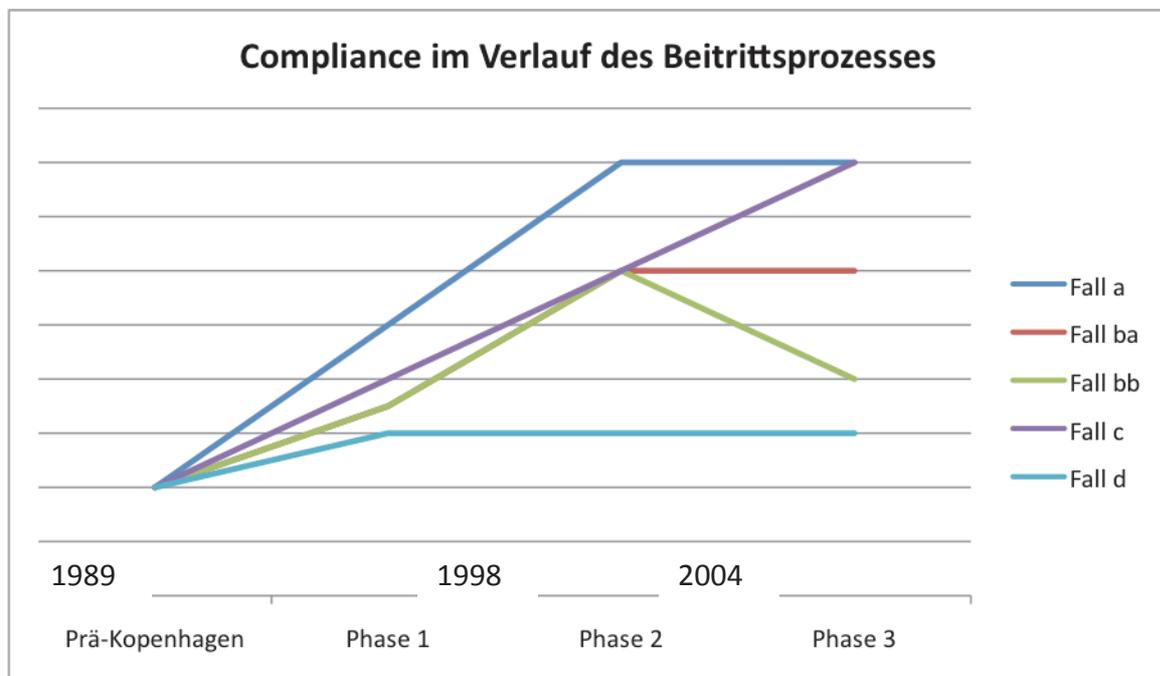
⁷⁸ Vgl. Vachudova, 2005:223ff.

⁷⁹ Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:277.

sich nur kaum von derjenigen vor der Etablierung einer glaubwürdigen EU-Beitrittsperspektive, die innenpolitischen Faktoren und der normative Druck der Institutionen bestimmen also weitgehend das Verhalten der MOEL. Für die Phase 3 ist bei dieser Konstellation mit dem Wegfall der Konditionalität unverändert geringe *compliance* zu erwarten.

Eine Übersicht der theoretischen Modellierung mit den entscheidenden Wegmarken des Beitrittsprozesses zeigt Schaubild 4. Die Graphik stellt idealtypisch die *compliance* in den verschiedenen Phasen des Beitrittsprozesses anhand der verschiedenen Konditionalitätskonstellationen dar.

Schaubild 4: *Compliance* im Verlauf des Beitrittsprozesses



Im empirischen Teil der Dissertation werden die Konditionalitätskonstellationen auf die Minderheitenpolitik in Ungarn und der Slowakei angewendet. Dabei wird, wie bereits beschrieben, anhand mehrerer Unterfallstudien die Genauigkeit und Prognosefähigkeit des theoretischen Modells untersucht.

MINDERHEITENSCHUTZ IN EUROPA

3. Minderheitenschutz in Europa

3.1. Der Begriff der Minderheit

Der Begriff „Minderheit“ ist ein *essentially contested concept*, also ein Begriff, über dessen Bedeutung nicht einfach durch konzeptionelle Präzision Klarheit erlangt werden kann, da er (auch aus politischen Gründen) umstritten ist.⁸⁰ Begriffliche Klarheit ist aber für die Auseinandersetzung mit einem derart politisierten Gegenstand wie dem Minderheitenschutz unumgänglich. Die folgenden Ausführungen dienen daher der Präzisierung der dieser Arbeit zugrunde liegenden Fachterminologie. Bevor darauf eingegangen werden kann, welche Hindernisse internationalen Definitionen von „Minderheit“ entgegenstehen und welche Implikationen dies für den europäischen Minderheitenschutz hat, wird der Begriff „Minderheit“ von anderen, konkurrierenden Konzepten abgegrenzt.

3.1.1. Abgrenzung von anderen Begriffen

Bei der Begriffsbestimmung stellt sich ein Problem terminologischer Art. Neben dem Begriff der „Minderheit“ werden in der Wissenschaft sowie im internationalen Sprachgebrauch auch andere Termini verwendet, welche nur selten inhaltlich deckungsgleich gebraucht werden. Mit jeder Begriffsverwendung sind dabei bestimmte Vor- und Nachteile (und meisten auch politische Interessen) verbunden.⁸¹

3.1.1.1. Volksgruppe

Der Begriff „Volksgruppe“, der wörtlich genommen auf einen Teil eines Volkes abstellt, bezieht sich auf eine durch Staatsgrenzen getrennte ethnische Gemeinschaft im Rahmen eines größeren Volksverbandes oder Nationalstaats (*kin-state*).⁸² Als Volksgruppe lässt sich eine Gesamtheit von Menschen bezeichnen, die durch gemeinsame Herkunft, Geschichte, Kultur

⁸⁰ Vgl. Connolly, 1983:225.

⁸¹ Vgl. Opitz, 2007:28

⁸² Teilweise werden auch ganze Völker bzw. Ethnien (ohne eigenen Nationalstaat) als Volksgruppe bezeichnet, wie z.B. die Bretonen in Frankreich, die Sorben in Deutschland oder die Liwen in Lettland; vgl. Pan/Pfeil, 2000:XV.

und meist auch Sprache verbunden ist. Sie kann als im soziologischen Sinne ausgegliederte Gemeinschaft in einem Staat ansässig sein, der von einem anderen Volk oder Teilen eines solchen geführt und beherrscht wird, oder in einem Nationalitätenstaat mit mehreren Völkern oder Volksgruppen, so dass sie eine zahlenmäßige Minderheit zur Gesamtbevölkerung - selbst bei relativer Mehrheit zu anderen Volksgruppen - ist.⁸³ „Volksgruppe“ wird oftmals synonym für „Minderheit“ verwendet, da beide Begriffe dieselben Personengruppen bezeichnen: „Begrift sich eine Minderheit nicht als eigenständiges Volk, sondern als Volksgruppe im Rahmen eines größeren Volksverbandes, handelt es sich aus diesem Grund um eine Minderheit.“⁸⁴ Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Minderheit und Volksgruppe kann hier nicht getroffen werden, zumal die Begriffe Minderheit und Volksgruppe im wissenschaftlichen Schrifttum sowie im Sprachgebrauch internationaler Dokumente heute weitgehend synonym gebraucht werden.⁸⁵

Ein weiterer sachlicher Unterschied ist die Staatsbezogenheit des Nationsbegriffs. Der Begriff der nationalen Minderheit „sollte deshalb zur Kennzeichnung solcher Gemeinschaften verwendet werden, die für sich allein oder als Teil einer außerhalb der Grenzen ihres Heimatstaats lebenden Nation zur Staatsbildung fähig sind“.⁸⁶ Eine ethnische Minderheit im engeren Sinne befindet sich unterhalb dieses sozial-politischen Entwicklungsniveaus. Der Ausdruck „ethnische Minderheit“ wird häufig auch als Oberbegriff für nationale und ethnische Minderheiten gebraucht, um den Unterschied zu religiösen und sprachlichen Minderheiten zu betonen.

3.1.1.2. Volk

Die Abgrenzung zwischen den Begriffen „Volk“ und „Minderheit“ gestaltet sich nicht weniger problematisch. Die Begriffbestimmung ist hier nicht nur von semantischer, sondern auch von rechtlicher Bedeutung. Hierbei spielt vor allem der territoriale Bezug, häufig verstanden als ein zusammenhängendes, abgrenzbares Gebiet, in dem ein Volk die Bevölkerungsmehrheit stellt, eine besondere Rolle. Nach der völkerrechtlichen Drei-Elementen-Lehre steht das Staatsvolk in direkter Beziehung zum Staatsgebiet. Der territoriale

⁸³ Vgl. Streinz, 1996:16.

⁸⁴ Uerpmann, 2001:18.

⁸⁵ Allerdings wird in der internationalen Praxis dem etwas neutraleren Begriff der Minderheit der Vorzug gegeben. Dem Begriff „Volksgruppe“ wird auch ein Akzent durch das klare Bestreben verliehen, den Schwerpunkt des Minderheitenschutzes von den Individualrechten auf die Gruppenrechte zu verlagern; vgl. Brunner, 1996:24.

⁸⁶ Brunner, 1996:23.

Bezug ist das entscheidende Kriterium für das äußere Selbstbestimmungsrecht der Völker, das nationalen oder ethnischen Minderheiten nur in Ausnahmefällen zukommen soll.⁸⁷ Da aber auch eine Minderheit einen territorialen Bezug aufweisen kann bzw. muss (vgl. Kriterium der Ansässigkeit), ist es als Abgrenzungskriterium nur bedingt geeignet.⁸⁸

Insgesamt scheint es, dass sich die Staatengemeinschaft bei der Einordnung einer Personengruppe als „Volk“ beziehungsweise als „nationale Minderheit“ eher von politischen Kriterien leiten lässt. Da Völkern weitergehende Rechte zugesprochen werden als Minderheiten, geht die Tendenz in der internationalen Politik dahin, einzelne Personengruppen eher als Minderheiten anzuerkennen, als ihnen den Status eines Volkes einzuräumen.⁸⁹

3.1.1.3. Nationalität

Der Begriff „Nationalität“ stellt im Vergleich zu Volk oder Volksgruppe nicht in erster Linie auf eine (politische) Einheit oder den Teil einer Einheit ab. So bezeichnen sich beispielsweise die Katalanen Spaniens, die in Katalonien, Valencia und auf den Balearen ca. 6 Mio. Angehörige zählen als „Nationalität“ (*nacionalidad*). Der Begriff wird aber im Rahmen dieser Arbeit nicht verwendet, da er als historisch-veraltet gilt und verschiedene Bedeutungen haben kann.⁹⁰

3.1.1.4. Sprachgruppe/ Sprachgemeinschaft/ Sprachminderheit

Weiter ist zu unterscheiden zwischen den verschiedenen Bedeutungen, welche den Begriffen „Sprachgruppe“, „Sprachgemeinschaft“ und „Sprachminderheit“ beigemessen wird. Diese Begriffe finden häufig im innerstaatlichen Recht Verwendung. So sind die Flamen in Belgien offiziell eine „Sprachgemeinschaft“, die staatstragenden Gemeinschaften der Schweiz heißen „Sprachgruppen“. Im Art. 6 der italienischen Verfassung von 1948 ist dagegen von „sprachlichen Minderheiten“ die Rede. Insbesondere im letzten Fall ist aber wiederum

⁸⁷ Vgl. Kapitel 3.2.3.

⁸⁸ Vgl. Opitz, 2007:44.

⁸⁹ Vgl. Opitz, 2007: 45.

⁹⁰ Im Singular bedeuten das englische *nationality*, das französische *nationalité* und das italienische *nazionalità* nicht dasselbe wie im Deutschen, sondern lediglich Staatsangehörigkeit. Nur im Plural bedeuten diese Begriffe soviel wie Volksgruppen / Minderheiten, vgl. Pan/Pfeil, 2000:XVI

politisches Interesse zu erkennen, eine ethnische Minderheit zu einer Sprachgruppe zu degradieren. Die mit der ethnischen oder nationalen Minderheit verbundenen Problematiken werden dabei bewusst heruntergespielt und deren potentiell vielfältigen Unterscheidungsmerkmale auf das Element Sprache reduziert.⁹¹

3.1.2. Völkerrechtliche Begriffsbestimmung

3.1.2.1. Der Versuch einer Legaldefinition

Die Erörterung des völkerrechtlichen Minderheitenbegriffs muss von der Prämisse ausgehen, dass im Völkerrecht bis dato keine Legaldefinition von „Minderheiten“ vorliegt. Die Völkergemeinschaft hat zwar im Jahr 1966 den Minderheiten im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (IPBPR) einen besonderen Artikel gewidmet, aber den Begriff Minderheit selbst offen gelassen.

Allerdings gab es einige frühe Versuche, minderheitenrechtliche Begriffsbestimmungen zu etablieren. So hat der UN-Sonderberichterstatter der „UN-Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz“, Francesco Capotorti, im Jahr 1978 eine viel beachtete Studie vorgelegt. Dieser Bericht über die Ergebnisse der Kommission enthält für den Begriff der Minderheit in Art. 27 IPBPR einen Definitionsvorschlag, der als Kriterien die zahlenmäßig Unterlegenheit, die nichtdominante Position, die Staatsangehörigkeit sowie ethnische, religiöse oder sprachliche Unterscheidungsmerkmale von der restlichen Bevölkerung auflistet. Ebenso soll diese Gruppe ein Gefühl von Solidarität aufweisen, das auf den Erhalt ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache gerichtet ist.⁹²

Der Capotorti-Bericht wurde von dem Kommissionsmitglied Jules Deschênes in den 1980er Jahren weiterentwickelt. In der „Deschênes-Studie“ aus dem Jahr 1985 wird folgender Vorschlag für eine Definition für Minderheiten unterbreitet:

„a group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious, or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one

⁹¹ Vgl. Pan/Pfeil, 2000:XVII.

⁹² UN Doc. E/CN.4/Sub.2/Rev.1.

another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law.“⁹³

Gemäß der Definitionen von Capotorti und Deschênes zeichnet sich eine Minderheit in objektiver Hinsicht durch vier Elemente aus: (1) numerische Unterlegenheit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, (2) nicht-dominante Stellung im Staat, (3) ethnische, religiöse oder sprachliche Gemeinsamkeiten und (4) einem Solidaritätsgefühl.⁹⁴

Der Capotorti-Bericht wurde auch in seiner geringfügig modifizierten Version von Deschênes von 1985 nicht in die Minderheitendeklaration der UN von 1992 aufgenommen. In der Erklärung der UN-Generalversammlung vom 18. Dezember 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, wurde wegen der damit zusammenhängenden politischen Divergenzen auf eine Definition des Minderheitenbegriffs verzichtet.⁹⁵

Auch der Versuch der Minderheitendefinition im Rahmen des Europarates ist bisher gescheitert. Art. 1 der letztlich nicht angenommenen Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 1993 sah eine an der Definition Capotortis angelehnte, aber spezifizierte Begriffsbestimmung vor:

“For the purpose of this Convention, the expression ‘national minority’ refers to a group of persons in a state who:

- a. reside on the territory of that state and are citizens thereof;
- b. maintain longstanding, firm and lasting ties with that state;
- c. display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics;
- d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state;
- e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language.”⁹⁶

⁹³ UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1985/31 §181.

⁹⁴ Hinzugefügt werden muss noch die Staatsangehörigkeit als ein allerdings umstrittenes Kriterium des Minderheitenbegriffs; vgl. Krugmann, 2004:73ff.

⁹⁵ Vgl. Krugmann, 2004:58f.

⁹⁶ Empfehlung Nr. 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 1. Februar 1993, online abrufbar unter:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/erec1201.htm#1>
(Stand: 04.04.2011)

Diese Definition verbindet objektive Kriterien (lit. a-d) mit subjektiven Kriterien (lit. e). Im 1995 verabschiedeten Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats wurde dieser Definitionsentwurf jedoch bewusst ausgelassen. In den Erläuterungen zu den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Bezugnahme auf Art. 27 IPBPR keine Definition der nationalen Minderheiten, die in diesen Texten erhalten sein könnten, einschließt.⁹⁷

Auch wenn es sich also um eine juristisch nicht-verbindliche Definition des Begriffs „Minderheit“ handelt, orientiert sich diese Arbeit im Folgenden an der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, da auf diese in verschiedenen internationalen, vor allem auch EU-Dokumenten, wiederholt Bezug genommen wird.

3.1.2.2. Kriterienkatalog

Im Folgenden sollen nunmehr die in den bisherigen Definitionsversuchen regelmäßig aufgegriffenen Komponenten einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Die in dem Vorschlag des Europarats diskutierten Merkmale rekurrieren auf einer Reihe stets wieder verwendeter Elemente, die erwartungsgemäß im Einzelnen zahlreiche Streitfragen aufwerfen. Die in der Empfehlung 1201 genannten Kriterien stellen aber lediglich eine formale Definition von „nationaler Minderheit“ dar, um den Begriff für rechtliche und politische Zwecke zu operationalisieren.

3.1.2.2.1. Zahlenmäßige Unterlegenheit

Voraussetzung für einen Definitionsversuch ist zunächst die Festlegung eines Bezugsrahmens zur Feststellung von Mehrzahl und Minderzahl. Bereits der Wortlaut des Art. 1 lit. d der Empfehlung 1201 geht davon aus, dass Minderheiten sich durch eine zahlenmäßige Unterlegenheit von der Mehrheit unterscheiden. Dieses Kriterium stellt darauf ab, eine „nationale Minderheit“ als spezielle Personengruppe zu definieren. Die Minderzahl ist in Relation auf die Gesamtzahl der Bevölkerung des betroffenen Staates zu ermitteln.⁹⁸ Es gibt

⁹⁷ Vgl. Krugmann, 2004:60.

⁹⁸ Die in Betracht kommenden Personengruppen, die geschlossen in einzelnen Regionen leben, können dort die Mehrheit bilden, im Verhältnis zur Bevölkerung des Gesamtstaates befinden sie sich aber gleichwohl in der Minderheit (vgl. Situation der Südtiroler in Italien)

keinen Konsens darüber, welche numerische Größe eine Personengruppe besitzen muss, um als Minderheit eingestuft zu werden. In der von der Unterkommission des UN-Menschenrechtsausschusses erstellten Arbeitsdefinition in einem weiteren Bericht aus dem Jahre 1993 heißt es:

„For the purpose of this study, a minority is any group of persons resident within a sovereign state which constitutes less than half of the population of the national society and whose members share common characteristics of ethnic religious or linguistic nature that distinguish them from the rest of the population.“⁹⁹

Diese Definition sieht eine Minderheit dann in einer zahlenmäßigen Unterlegenheit, wenn sie weniger als die Hälfte der Bevölkerung der nationalen Gesellschaft ausmacht. Aus methodologischer Hinsicht ergebe sich noch die Möglichkeit, einen Unterschied zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung zu fordern, der ein gewisses quantitativ bestimmbares Maß erreicht hat.¹⁰⁰

Als weiterer strittiger Aspekt stellt sich die Frage, ob der Minderheitenschutz nur denjenigen zugute kommen soll, die „ausreichend repräsentiert“ sind. Die Festlegung einer gewissen numerischen Untergrenze wurde zwar diskutiert, ist aber nicht in der hier anstehenden zahlenmäßigen Unterlegenheit zu erörtern.¹⁰¹

3.1.2.2.2. Fehlen einer beherrschenden Stellung

Das quantitative Kriterium der zahlenmäßigen Unterlegenheit reicht jedoch nicht aus, um auch die Schutzbedürftigkeit der nationalen Minderheit zu ermitteln. Als qualitatives Kriterium kommt noch hinzu, dass die Minderheit über eine nicht-dominante Position verfügt. Dies zeigt sich am Beispiel des damaligen Apartheidregimes in Südafrika. Aufgrund struktureller Herrschafts- und Gewaltbeziehungen bedurfte nicht die weiße Minderheit, sondern die unterdrückte, farbige Mehrheit besonderen Schutzes. Für die dominante Stellung

⁹⁹ UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1993/34. S. 7, para. 29.

¹⁰⁰ Vgl. Krugmann, 2004:64.

¹⁰¹ Vgl. Küpper, 1998:15.

einer zahlenmäßigen Minderheit in einem Staat gibt es noch eine Reihe - mitunter aber ganz anders gearteter - Beispiele.¹⁰²

3.1.2.2.3. *Ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenart*

Der Minderheitenbegriff, welcher dieser Studie zur Grundlage gelegt wird, bezieht sich auf nationale und ethnische Minderheiten. Diese zeichnen sich abgesehen von numerisch feststellbaren, materiellen Gegebenheiten auch durch kategoriale Unterscheidungsmerkmale aus. Deshalb kommen nur solche Gruppen in Betracht, die aufgrund von Merkmalen wie Rasse, Sprache oder Kultur eine andere ethnische oder nationale Identität haben als die Mehrheitsgesellschaft. Die ethnische Identität einer Person und damit deren Zugehörigkeit zu einer Minderheit oder einer Mehrheit kann sowohl nach objektiven Gesichtspunkten (Geburt, Abstammung, Muttersprache, Religionszugehörigkeit) als auch nach subjektiven Faktoren (Identifizierung mit einer bestimmten Kultur, Tradition oder Gruppe) bestimmt werden.¹⁰³

3.1.2.2.4. *Staatsangehörigkeit und Ansässigkeit*

Im internationalen Sprachgebrauch ebenso wie in der Rechtspraxis werden als ethnische oder nationale Minderheiten nur die Staatsangehörigen des jeweiligen Landes bezeichnet. Die Staatsangehörigkeit ist gleichsam ein umstrittenes Kriterium der Minderheitendefinition, da es dem Wortlaut von Art. 27 IPBPR jedenfalls nicht entnommen werden kann. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen ging davon aus, dass sich die Definition der Minderheit auch auf Personen erstreckt, die Ausländer sind.¹⁰⁴ Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten enthält ebenfalls keinen Hinweis auf das Erfordernis der Staatsbürgerschaft. Dem haben aber Vertreter zahlreicher Staaten (inklusive der deutschen Regierung) widersprochen, weshalb die generelle Einbeziehung von Ausländern in den Minderheitenbegriff nicht konsensfähig war. Ferner

¹⁰² So etwa die Wallonen in Belgien bis in die 1960er Jahre, die Nachfahren der in Amerika freigelassenen und dann angesiedelten Sklaven in Liberia (die sog. Ameriko-Liberianer) und Sierra Leone (die sog. Kreolen) oder die Tutsi in Rwanda und Burundi während der Kolonialzeit und teilweise auch nach der Unabhängigkeit; vgl. Küpper, 1998: 9.

¹⁰³ Vgl. Küpper, 1998:8.

¹⁰⁴ Gleichwohl wird die Ansicht vertreten, dass Ausländer, d.h. Personen, die die Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltsstaates nicht besitzen, grundsätzlich nicht unter den völkerrechtlichen, sondern nur unter einen faktischen, bzw. soziologischen Minderheitenbegriff fallen. Auf Ausländer findet also nicht das Minderheitenrecht, sondern das völkerrechtliche Fremdenrecht und das innerstaatliche Ausländerrecht Anwendung; vgl. Krugmann, 2004:74.

trifft das Völkerrecht ebenso wie die überwiegende Mehrheit der innerstaatlichen Rechtsordnungen eine Unterscheidung zwischen Minderheitenrecht einerseits und Ausländer- und Fremdenrecht andererseits.¹⁰⁵

Ein anderes Kriterium in diesem Zusammenhang wird unter dem Stichwort „Ansässigkeit“ diskutiert. Dabei geht es um die Erfordernis, dass die betreffende Gruppe bereits einen „längeren Zeitraum“ im Staatsgebiet ansässig sein muss. Im völkerrechtlichen Schrifttum wird dieser als gegeben angesehen, wenn die Betroffenen in einem Zeitraum von etwa fünfzig (zwei Generationen) bis hundert Jahren im Wohnsitzstaat leben.¹⁰⁶ Absicht dieses Kriteriums ist die Unterscheidung von alteingesessenen Minderheiten und durch Migration entstehende „neue“ Minderheiten.¹⁰⁷

3.1.2.2.5. „Subjektive“ Kriterien

Neben den objektiven Faktoren gibt es eine Reihe subjektiver Merkmale von Minderheiten. So verweist Francesco Capotorti auf ein zumindest implizit gezeigtes Solidaritätsgefühl, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, Tradition, Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist. In subjektiver Hinsicht zeichnet sich eine Minderheit also durch ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl aus, welches erfordert, dass das Individuum sich selbst als Angehörige(r) der Minderheit bekennen beziehungsweise verneinen kann (Zugehörigkeitsgefühl).¹⁰⁸

Im Capotorti-Bericht ist außerdem die Loyalitätspflicht gegenüber dem Wohnstaat in der Definition angeführt. Die Loyalitätspflicht gilt aber ebenso wie die staatliche Anerkennung einer Minderheit nicht als konstitutives Element einer Definition von Minderheiten. Eine

¹⁰⁵ Vgl. Küpper, 1998:11.

¹⁰⁶ Vgl. Küpper, 1998:12.

¹⁰⁷ An der Frage, ob nur alteingesessene („autochtone“) Minderheitengruppen von der jeweiligen Schutznorm erfasst werden sollen oder auch „neue“ Minderheiten, d.h. Zuwanderer und Gastarbeiter, die nicht die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Aufenthaltsstaates haben, entzündete sich regelmäßig Streit. Die traditionelle Völkerrechtsliteratur ist der Auffassung, dass nur alteingesessene Minderheitengruppen mit besonderen ethnischen, sprachlichen oder religiösen Merkmalen unter den Minderheitenbegriff fallen, die aus historischen Gründen zwar die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates haben, sich wegen ihrer speziellen kulturellen Merkmale aber von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. Im Gegensatz dazu sollen nach dem „progressiven“ Minderheitenbegriff auch „neue“ Minderheiten eingeschlossen werden; vgl. Kaiser, 2005:13f.

¹⁰⁸ Das sog. „Bekennprinzip“ findet sich in vielen internationalen Dokumenten zum Minderheitenschutz, so in Ziff. 32 Kopenhagener-Dokument der KSZE (1990), Art. 2 der Empfehlung Nr. 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (1993) und im Art. 3 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (1995).

illoyale Minderheit bleibt selbst dann eine Minderheit, wenn sie etwa mit Gewalt gegen die Mehrheit kämpft. Gleichwohl kann man von der Frage der Loyalität die Gewährung von Minderheitenrechten abhängig machen.¹⁰⁹

Die Wichtigkeit und Relevanz der objektiven und subjektiven Faktoren von Minderheiten für die Begriffsbestimmung wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Aus menschenrechtlicher Sicht ist nachvollziehbar, dass die Zugehörigkeit einer Person zu einer Minderheit in erster Linie von ihrem entsprechenden Willen abhängt. Diesem subjektiven Kriterium können objektive Faktoren allenfalls als Korrektiv entgegengesetzt werden.¹¹⁰

3.1.3. Der Begriff der Minderheit in der EU

Die Definition aus Art. 1 der Empfehlung 1201 des Europarats hat eine erste Orientierung gegeben, was im europäischen Minderheitenrechtsregime unter „Minderheit“ zu verstehen ist. Die Probleme mit den einzelnen Kriterien der Definition wurden im vorherigen Abschnitt diskutiert. Um eine weitere Spezifikation des Untersuchungsgegenstandes vorzunehmen, wird nun auf den Begriff „Minderheit“ in Rahmen der EU eingegangen.

In den Rechtstexten der EU ist im Untersuchungszeitraum nur selten von nationaler oder ethnischer „Minderheit“ die Rede; häufiger verwendete Begriffe im Zusammenhang mit Diskriminierung sind „Rasse“ oder „ethnische Herkunft“.¹¹¹ Gerade der Begriff der „ethnischen Herkunft“ ist weiter gefasst und kann neben den „alten“ Minderheiten auch die „neuen“ Minderheiten umfassen. Da die EU in Hinsicht auf ihre Integrationspolitiken ein integriertes Konzept anwendet, das etwa Migranten und weitere Minderheitengruppen einschließt, ist die Verwendung dieser Terminologie verständlich.¹¹² Die Wortwahl der EU erscheint auch deshalb naheliegend, weil einige EU-Staaten (zum Beispiel Frankreich und

¹⁰⁹ Die Tatsache, dass Capotorti die Loyalitätspflicht mit in seine Minderheitendefinition aufgenommen hat, kann als politisches Zugeständnis an die Furcht der Staaten vor Souveränitätseinbußen durch die Bejahung der Existenz von Minderheiten auf ihrem Territorium interpretiert werden; vgl. Küpper, 1998:16.

¹¹⁰ Vgl. dazu Hofmann, 1995:21; Küpper, 1998:8; Krugmann, 2004:79.

¹¹¹ Vgl. Art 13 EGV und auf dessen Grundlage erlassenen Richtlinien RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG.

¹¹² Der Begriff „Integrationspolitiken“ ist als Sammelbegriff zu verstehen für die verschiedenen Politiken, in denen die EU auf eine Integration bzw. Gleichstellung diskriminierter Minderheiten abzielt, etwa die Nichtdiskriminierungspolitik und die Beschäftigungspolitik.

Griechenland) die Existenz nationaler Minderheiten auf ihrem Staatsgebiet und in ihrem Staatsvolk leugnen.¹¹³

Im Primärrecht findet sich bis zur Vertragsrevision von Lissabon kein Bezug zum Minderheitenbegriff. Im Vertrag von Lissabon, der am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichnet wurde und im Dezember 2009 in Kraft trat, wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Integration der Begriff „Minderheit“ in einem primärrechtlichen Text verankert.¹¹⁴ In der Charta der Grundrechte (GRC) ist sogar explizit von „nationalen Minderheiten“ die Rede, wobei im selben Artikel auch weitere minderheitenrelevante Merkmale wie die „Sprache“ oder die „Religion“ sowie auch wieder die „Rasse“ und die „ethnische Herkunft“ Erwähnung finden.¹¹⁵ Interessant ist hier zu erwähnen, dass der Artikel 21 GRC von „nationalen Minderheiten“ spricht, während der Art. 1-2 des Reformvertrags von Lissabon lediglich auf „Personen, die Minderheiten angehören“ abstellt. Die Verwendung der Bezeichnung „nationale Minderheit“ transformiert den Begriff in EU-Recht. Dies ist eine Vorlage für den EuGH, der in seiner Rechtsprechung den Begriff interpretieren und eine Definition entwickeln wird, was schließlich zu einer verbindlichen europarechtlichen Definition des Begriffs „nationaler Minderheit“ führen könnte.¹¹⁶ Solange es jedoch keine bindende Definition im Primärrecht der EU gibt, werden sich die EU-Instrumente an der Definition der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in ihrer Empfehlung 1201 orientieren.¹¹⁷

Insgesamt verwendet die EU einen „weiten“ Minderheitenbegriff, der sich durch keine scharfen Konturen auszeichnet und eher individualistisch geprägt ist. Indizien deuten zudem darauf hin, dass gerade durch diese Abwesenheit eines rechtlich-verbindlichen Minderheitenbegriffs die Fortentwicklung des Schutzes nationaler Minderheiten im Rahmen der EU bisher gefördert wurde, da eine feste Begriffsbestimmung eventuell den politischen Widerstand gegen eine solche Fortentwicklung der EU-Minderheitenpolitik noch erhöht hätte. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass eine solch vage Begriffsbestimmung Raum für Interpretationen seitens der Mitgliedsstaaten zulässt und zuweilen eher kontraproduktiv für

¹¹³ Griechenland erkennt als einzige Minderheit die Muslime in West-Thrazien an, da auf diese im Vertrag von Lausanne von 1923 Bezug genommen ist. Frankreich bestreitet die Existenz von Minderheiten auf seinem Territorium grundsätzlich. Grundlage dafür ist das auf die französische Revolution zurückgehende Verfassungsprinzip von der Unteilbarkeit der Republik und der Gleichheit aller Bürger; vgl. Streinz, 1996:26.

¹¹⁴ Vgl. Kapitel 4.1.1.

¹¹⁵ Vgl. Artikel 21 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

¹¹⁶ Vgl. Toggenburg, 2008(a):102.

¹¹⁷ Sowohl das Europäische Parlament als auch das *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights* stützen sich auf die Definition der Empfehlung 1201 des Europarats.

eine einheitliche Linie der EU ist. Eine klare Bestimmung der Rechtssubjekte ist für eine Weiterentwicklung der Minderheitenpolitik jedoch unabdingbar, was auch das „EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights“ in seinem *Thematic Comment* im Jahr 2005 feststellte:

„The result of this situation is that any reliance in an instrument of the European Union on the notion of ‘minorities’ (as in Article I-2 of the Treaty establishing a Constitution for Europe) or of ‘national minority’ (as in Article 21 of the Charter of Fundamental Rights) may be subject to diverse interpretations in the different Member States. Moreover, insofar as the notion of rights of minorities is relied upon in the future accession processes with respect to Romania and Bulgaria, as well as Croatia and Turkey – as it should, according to the criteria defined by the Copenhagen European Council of June 1993 –, the understanding of the concept of minority in the law of the European Union should be clarified.”¹¹⁸

3.2. Minderheitenschutz als rechtliches und politisches Konzept

Das europäische Minderheitenschutzregime basiert auf verschiedenen historisch gewachsenen Komponenten. Die beiden wichtigsten Quellen im europäischen Minderheitenschutz, das Rahmenübereinkommen des Europarats und das Kopenhagener Dokument der KSZE, unterscheiden zwischen dem Schutz nationaler Minderheiten als Gruppe und den Angehörigen dieser Minderheiten als Individuen. Beide Dokumente ordnen den Minderheitenschutz darüber hinaus in den weiteren normativen Bereich des allgemeinen Menschenrechtsschutzes ein.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Entwicklungspunkte des Minderheitenschutzes als rechtliches und politisches Konzept nachgezeichnet und problematisiert werden. Aus ihnen können wichtige Hinweise auf die Handlungsebenen, Motivationen und Zielentwicklungen des europäischen Minderheitenschutzes gewonnen werden.

¹¹⁸ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights: 2005:11.

3.2.1. Historische Entwicklung

Die Wurzeln des Minderheitenschutzes in Europa reichen bis ins Mittelalter zurück, nationale Minderheiten im engeren Sinne treten aber erst seit dem 18. Jahrhundert in Erscheinung, nachdem mit der Französischen Revolution die Nationalstaatsidee geboren wurde. Auch wenn mit Erstarren des Nationalismus im 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert überall in Europa die Frage des ethnischen Minderheitenschutzes zu einem Problem auf internationaler Ebene heranwuchs, blieb sie bis zum 1. Weltkrieg ein eher marginaler Bereich des Völkerrechts.¹¹⁹

Erst nach dem Zerfall der Großmächte - des habsburgischen Österreich-Ungarn, des Osmanischen Reiches und des Russischen Zarenreiches - wurde im Rahmen des Völkerbundes ein erstes Schutzsystem für ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten aufgebaut. Das vorherrschende Friedenskonzept - wie vom amerikanischen Präsidenten Wilson noch vor Ende des 1. Weltkriegs gefordert - bestand im Nebeneinander ethnisch homogener Nationalstaaten, aufbauend auf dem normativen Konzept des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Abweichend von diesem Ideal schufen die Siegermächte nach 1918 durch die neuen Grenzziehungen im Zuge der Pariser Vorortverträge jedoch wieder multiethnische Staaten mit einer Vielzahl von Minderheiten, da die Staatsgrenzen nicht mit den ethnischen Siedlungsgebieten übereinstimmten. Um diese Interessenspolitik der Siegermächte mit dem vorherrschenden Friedenskonzept in Einklang zu bringen, wurde als ausgleichendes Element ein System von Minderheitenschutzverträgen für die zu kurz gekommenen ethnischen Gruppen aufgebaut; den neuen Staaten in Mittel- und Osteuropa wurde ihre Beteiligung an dem Minderheitenschutzsystem zur Vorbedingung für die Aufnahme in den Völkerbund gemacht. Die Siegermächte lehnten es unterdessen ab, sich am Minderheitenschutzsystem zu beteiligen. Dieser diskriminierende Aspekt, nämlich dass nur die neu entstandenen (Tschechoslowakei, Polen, Jugoslawien, Rumänien und Griechenland) und die besiegten Staaten (Österreich, Ungarn und die Türkei) zu Schutzmaßnahmen verpflichtet wurden, gilt als einer der Gründe des Versagens des Minderheitenschutzsystems im Völkerbund.¹²⁰

¹¹⁹ Ein rechtshistorischer Überblick auf die Entwicklung des Minderheitenschutzes in Europa findet sich bei Kaiser, 2005:ff.

¹²⁰ Die einseitig verpflichteten Staaten empfanden die aufgezwungenen Minderheitenschutzregeln als Interventionsversuche der Siegerstaaten. Das Schutzsystem richtete sich zwar primär an die Krisenregion in Mittel- und Osteuropa, sollte aber ebenso zur Sicherung des Machteinflusses der Siegermächte dienen. Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes ist somit „vor allem Ausdruck der Machtpolitik der Siegerstaaten,

Mit dem Ende des Völkerbundes scheiterte auch der erste Versuch zur Etablierung eines internationalen Minderheitenschutzsystems; es wurde nicht mehr angewendet, obwohl es nie ausdrücklich aufgehoben worden war. In der unmittelbaren Folgezeit kamen nur noch wenige Minderheitenschutzverträge zustande.¹²¹ Auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Wende in Osteuropa waren Minderheitenfragen auf europäischer Ebene von geringerem politischem Interesse. Die Übernahme der Schutzfunktion gegenüber nationalen Minderheiten durch die Vereinten Nationen (UN) wurde weitestgehend abgelehnt. Die UN konzentrierte sich infolgedessen vermehrt auf den Schutz individueller Menschenrechte, während der Minderheitenschutz sich auf die nationale Ebene verlagerte.

In Zeiten des Kalten Krieges wurde die Situation der Minderheiten in Ost- und Westeuropa durch die bipolare Konfrontationen überlagert. Mit der NATO und dem Warschauer Pakt wurden zwei regionale Bündnisse gegründet, die als sicherheitspolitische Alternativen zu einer durch das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder gelähmten UN betrachtet wurden. Minderheitenkonflikte wurden während der Blockkonfrontation zu „inneren Angelegenheiten“ des jeweiligen Staates degradiert. Diese Konstellation hemmte die internationale Entwicklung der Minderheitenpolitik:

„Während im Westen die Minderheitenkonflikte gemäß dem Interventionsverbot auf regionaler Ebene behandelt wurden, kümmerte sich im Osten der zentrale Machtapparat der UdSSR teilweise mit Gewalt um die Eindämmung von Minderheitenkonflikten. Auch der sicherheitspolitische Aspekt konnte damit nach 1945 keinen weiteren An Schub für eine erneute Internationalisierung des Minderheitenschutzes beitragen.“¹²²

Ein vorsichtiger Wandel in der Haltung zum Schutz von Minderheiten durch völkerrechtliche Verträge setzte in den 1960er Jahren ein und führte zur Aufnahme des Artikels 27 in den inzwischen in praktisch allen europäischen Staaten geltenden *Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966. Diese wohl wichtigste vertragliche Regelung des Völkerrechts zum Minderheitenschutz untersagt es den Staaten,

weniger Ausdruck eines normativen Völkerrechtskonzepts“; vgl. Opitz, 2007:53. Als weitere Gründe werden die fehlende Bereitschaft der betroffenen Staaten zur Umsetzung der Verträge und die mangelnde Kompetenz des Völkerbundes, diesen Vollzug durchzusetzen, genannt; vgl. Hofmann, 1999:22.

¹²¹ Beispielsweise der Friedensvertrag zwischen Bulgarien, Ungarn und Rumänien von 1947 oder etwa auch das Südtirol betreffende *Gruber-de Gasperi*-Abkommen zwischen Italien und Österreich von 1946; vgl. Kaiser, 2005:12.

¹²² Opitz, 2007: 56.

Angehörigen von Minderheiten Rechte vorzuenthalten, die die Pflege ihrer Kultur, Religion und Sprache betreffen.¹²³

Trotz seiner völkerrechtlichen Bedeutung entstand aus dem IPBPR kein Momentum für den internationalen Minderheitenschutz. Erst in den 1990er Jahren - nach dem Zusammenbruch der Vielvölkerstaaten Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei - gewannen Minderheitenfragen erneut an politischer Bedeutung und kamen in den wichtigsten europäischen Foren wieder auf die Tagesordnung. Dabei waren es zunächst der Europarat und die KSZE, die sich für die Lösung der ethnischen Konflikte durch bilaterale und multilaterale Vertragswerke einsetzten. Parallel dazu wurden zwischen einigen MOEL wieder bilaterale Verträge abgeschlossen, die Bestimmungen zum Minderheitenschutz enthielten. Einen weiteren Schub erhielt der internationale Minderheitenschutz dann durch die Bemühungen der EG-Staaten und die sich entwickelnde EU-Minderheitenpolitik im Rahmen der Osterweiterung. Auf diese Weise entstand in den 1990er Jahren ein europäisches Minderheitenschutzregime, welches auch in den Vereinten Nationen zu einer Belebung des bis dahin - wie erläutert - schleppenden Engagements im Minderheitenschutz beitrug.¹²⁴

3.2.2. Minderheitenschutz als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes

Der Minderheitenschutz in Europa kann seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes angesehen werden. Qualitativ gesehen erstrecken sich Minderheitenrechte auf alle drei Generationen der Menschenrechte.¹²⁵ Auf der prozessualen Ebene ist zumindest seit den 1990er Jahren eine lineare Weiterentwicklung der Minderheitenrechte durch unterschiedliche Akteure (Staaten, IGOs, NGOs) im Rahmen des europäischen Menschenrechtssystems zu erkennen.

¹²³ Vgl. Hoffman, 2006:387.

¹²⁴ Vgl. dazu die von der UN-Generalversammlung am 18. Dezember 1992 angenommene *Deklaration über die Rechte der Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten*. Diese rechtlich nicht verbindliche Erklärung ist inhaltlich von dem Kopenhagener KSZE-Dokument inspiriert und enthält Aussagen zu einigen wichtigen Fragen der Rechtsstellung nationaler Minderheiten; siehe dazu Hofmann, 1999:24.

¹²⁵ Die sog. erste Generation der Menschenrechte umfasst die bürgerlichen Freiheitsrechte, die zweite und dritte Generation zielt auf Teilhabe- und Solidarrechte des Einzelnen bzw. von Gruppen als Anspruchsrechte gegenüber dem Staat; vgl. Opitz, 2007:62.

Eine solche normative Einordnung des Minderheitenschutzes als Teilbereich des internationalen Menschenrechtsschutzes bringt besondere Konsequenzen für das politische Konzept „Minderheitenschutz“ mit sich: Als Gegenstand des universellen und unteilbaren Menschenrechtsschutzes ist der Minderheitenschutz nicht mehr nur als „innere Angelegenheit“ der betroffenen Staaten anzusehen, sondern auch als Aufgabe der Staatengemeinschaft als solcher. Diese Entwicklung zeigte sich durch die Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge, wengleich den Staaten noch ein weiter Ermessensspielraum bei der Umsetzung internationalen Rechts zugestanden wurde. Insgesamt bleibt aus völkerrechtlicher Sicht festzuhalten, dass das Interventionsverbot nicht mehr als generelles Argument gegen eine Einmischung der internationalen Gemeinschaft in Minderheitenfragen herangezogen werden kann.¹²⁶

Dennoch ist die Internationalisierung des Minderheitenschutzes mit einigen Schwierigkeiten verbunden: Wird der Minderheitenschutz allgemein als Teil des universellen Menschenrechtsschutzes verstanden, der die staatliche Souveränität einschränkt und das Interventionsverbot innerhalb gewisser Grenzen aufhebt, wird dadurch zugleich die Attraktivität und damit das Risiko der Instrumentalisierung des Minderheitenschutzes erhöht. So können beispielsweise ko-ethnische Mutterländer (*kin-states*) der nationalen Minderheiten versuchen, die Entwicklung im internationalen Menschenrechtsschutz für Einflussnahmen auf deren Wohnsitzstaaten nutzen.¹²⁷ Drittstaaten können außerdem Minderheitenpolitik für reine Interessenpolitik missbrauchen, die am eigentlichen normativen Ziel vorbeigeht. So haben auch die MOEL den internationalen Kontext des Minderheitenschutzes genutzt, um ihre nationalen Interessen zu verfolgen.¹²⁸

Die Möglichkeit, diesen Missbrauch zu verhindern und Politikkonvergenz zu erzeugen, bieten klare und eindeutige völker- und europarechtliche Regelungen. Einer nationalen Instrumentalisierung von Minderheitenrechten kann entgegengewirkt werden, indem die Anforderungen, also die Reichweite des Minderheitenschutzes, international verbindlich

¹²⁶ Zum Spannungsverhältnis zwischen dem Interventionsverbot und anderen völkerrechtlichen Prinzipien vgl. Hobe, 2008:324ff.

¹²⁷ So etwa der Versuch Russlands in den 1990er Jahren, mit Protest und Drohungen gegen die Politik Estlands und Lettlands gegenüber den russischen Minderheiten die Westintegration der baltischen Staaten zu blockieren und den Abzug der eigenen Truppen zu verzögern, vgl. Kelley, 2004(a):166ff.

¹²⁸ So wurde beispielsweise angeführt, dass das ungarische Minderheitenschutzsystem und das sog. Statusgesetz von 2001 eher strategische Interessen bezüglich der eigenen Minderheiten in angrenzenden Staaten verfolgte als die Übernahme einer europäischen Norm; vgl. Sasse, 2004:78, vgl. dazu ausführlicher Kapitel 5.1.4.

geregelt wird.¹²⁹ Die politische und rechtliche Gratwanderung zwischen klaren Regelungen über die Reichweite des Minderheitenschutzes einerseits und genügend Spielraum für die Anpassung der Maßnahmen an den Einzelfall andererseits äußert sich noch in einer weiteren, nicht minder umstrittenen Frage: Die Abgrenzung des Minderheitenschutzes vom (äußeren) Selbstbestimmungsrecht der Völker.

3.2.3. *Exkurs: Selbstbestimmungsrecht der Völker*

Minderheitenschutz muss generell getrennt von der politischen Selbstbestimmung betrachtet werden, welche sich ihrerseits in einem Spannungsfeld zweier völkerrechtlicher Prinzipien, nämlich dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und der Staatenintegrität (also der territorialen Integrität und der Souveränität der Staaten, die völkerrechtlich anerkannt sind), bewegt. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist das subjektive Recht eines Volkes, über seinen politischen Status zu entscheiden.¹³⁰ Ausgehend von seinen Wurzeln in der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung und der Französischen Revolution war die Konkretisierung des Selbstbestimmungsrechts immer vom raum-, gruppen- und zeitspezifischen Kontext abhängig. War die Ausgestaltung des (äußeren) Selbstbestimmungsrechts in den 1960er Jahren durch die UN-Generalversammlung noch hauptsächlich durch den Prozess der Dekolonisierung geprägt, wurde dessen weitere Ausdifferenzierung im KSZE-Prozess vorangetrieben. Seitdem wird auch in internationalen Dokumenten dezidiert zwischen „äußerem“ und „innerem“ Selbstbestimmungsrecht unterschieden.¹³¹

¹²⁹ Manche Beobachter sehen die Staatengemeinschaft und auch die EU in der Pflicht, die völkerrechtlichen Regelungen zum Minderheitenschutz fortzuentwickeln und zu konkretisieren - nicht nur aus menschenrechtlichen Erwägungen sondern auch aus realpolitischen Gründen, um Drittstaaten keine „irregulären Handlungsspielräume zuzugestehen“; vgl. Opitz, 2007:65.

¹³⁰ Vgl. die Legaldefinition in Art. 1 Abs. 1 IPBPR: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“. Durch den UN-Menschenrechtspakt von 1966 wurde das Selbstbestimmungsrecht zum ersten Mal als subjektives Recht der Völker vertraglich anerkannt, näher konkretisiert wurde dies 1970 durch die *Friendly Relations Declaration* der UN-Generalversammlung in den Varianten einer Entscheidung für die Unabhängigkeit oder den Anschluss an einen anderen Staat oder einen sonstigen politischen Status; vgl. Kaiser, 2005:27; siehe auch Opitz, 2007:70.

¹³¹ Vgl. Prinzip VIII, Abs. 2 der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975: „Kraft des Prinzips der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen.“

Mit dem äußeren, „offensiven“ Selbstbestimmungsrecht ist das Recht eines Volkes gemeint, seinen politischen Status, insbesondere seinen Territorialstatus, im Verhältnis zu anderen Völkern und Staaten festzulegen. Der politische Status kann auch außerhalb des ursprünglichen Staates gesucht werden (Sezession). Ein solches Sezessionsrecht wird durch das Völkerrecht nur für den äußersten Fall schwerster Verletzungen der Menschenrechte als Geltendmachung eines „äußeren“ Selbstbestimmungsrechts gewährt.¹³²

Das „innere“ Selbstbestimmungsrecht ist das Recht eines Volkes oder einer Volksgruppe, seine politische Regierungsform und seine kulturelle Entwicklung innerhalb bestehender Grenzen festzulegen. Die Entscheidung darüber wird nicht durch eine völkerrechtliche Änderung, sondern im innerstaatlichen Bereich des Staatsaufbaus gesucht. Zumeist handelt es sich dabei um territoriale, personale und kulturelle Autonomiekonzepte unterschiedlicher Ausprägung. Dennoch sind Autonomiekonzepte für Minderheiten abgestuft vom „inneren“ Selbstbestimmungsrecht der Völker zu betrachten. Als (unscharfes) Trennkriterium werden die unterschiedlichen Rechtsträger Minderheit beziehungsweise Volk herangezogen.¹³³

Es lässt sich jedoch eine trennscharfe Abgrenzung zwischen dem äußeren Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Minderheitenschutz treffen. Das äußere Selbstbestimmungsrecht betrifft die Lossagung vom bisherigen Staatsverband und erzeugt neue Völkerrechtssubjekte. Der Minderheitenschutz betrifft die Gewährung von Rechten an Gruppen, ohne die Souveränität des Staates in Frage zu stellen. Innerhalb des Spannungsverhältnisses dieser Rechtsinstitute kommt dem Minderheitenschutz die Aufgabe zu, für die Minderheiten einen Ausgleich für die Versagung des Sezessionsrechts und für die Forderung nach Respektierung des Staatsverbandes zu schaffen.¹³⁴

Das Selbstbestimmungsrecht und der Minderheitenschutz stellen verschiedene Instrumente zur Verwirklichung desselben Ziels dar, nämlich des Erhalts der nationalen oder ethnischen Identität. Die beiden Instrumente unterscheiden sich jedoch gravierend in ihren Voraussetzungen, Funktionen und rechtlichen Folgen.¹³⁵

¹³² Vgl. Hobe, 2008:171.

¹³³ zur Frage der Minderheiten als Träger des Selbstbestimmungsrechts der Völker siehe auch Krugmann, 2004:333ff.

¹³⁴ Die Idee eines solchen Ausgleichs geht auf das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes zurück; als Ersatz für die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts wurde den betroffenen Volksgruppen der Aufbau eines Systems von Minderheitenrechten in Aussicht gestellt; vgl. Kaiser, 2005:27.

¹³⁵ Vgl. Murswiek, 2001:87ff.

Da in Europa, insbesondere innerhalb der EU, das Interesse an einer sich ausweitenden Zahl europäischer Staaten eher gering war, wurde Anfang der 1990er Jahre dem Minderheitenschutz Vorrang vor potentiell destabilisierenden Sezessionsbestrebungen auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker gegeben. Dabei sollte sich ein Schutzsystem an den Bedürfnissen der Minderheiten orientieren, denen es in erster Linie um das Recht zur Erhaltung und Pflege ihres (kulturellen) Andersseins geht. Im folgenden Kapitel werden die Schutzkonzepte des Minderheitenschutzes in Europa anhand ihrer rechtlich-abstrakten Ausgestaltung vorgestellt.

3.3. Möglichkeiten der Ausgestaltung von Minderheitenrechten

Als Anknüpfungspunkte minderheitenrechtlicher Regelungskonzepte sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten denkbar. Wenn ein einzelner Angehöriger einer Minderheit Adressat einer solchen Regelung ist, handelt es sich um Individualrecht. Wird eine Minderheit als Ganzes zum Subjekt besonderer Rechte, liegen kollektive Rechte vor. Die grundlegende Stufe der „Hierarchie“ der Minderheitenrechte bilden somit die Normen die Gleichbehandlung und das Antidiskriminierungsrecht.¹³⁶

3.3.1. Gleichbehandlung / Nichtdiskriminierung

Auf der Basis des allgemeinen Gleichheitssatzes und der üblichen Diskriminierungsverbote können die allgemeinen Freiheitsrechte auch von den Angehörigen einer Minderheit gebraucht werden. Auf dieser Ebene ist der Minderheitenschutz als Teilbereich des allgemeinen Menschenrechtsschutzes auch im Antidiskriminierungsacquis des Gemeinschaftsrechts der EU verankert (vgl. Kapitel 4.1.1.). Das Diskriminierungsverbot an sich schützt jedoch nur vor negativer Diskriminierung und beinhaltet noch keine Förderung von Gruppen oder Individuen durch positive Diskriminierung. Der Staat wird verpflichtet,

¹³⁶ Siehe Schaubild 2. Zu erwähnen sind noch die objektiv-rechtlichen Gewährleistungen (Einrichtungsgarantien). Diese können dem Staat eine Verpflichtung auferlegen, ohne für die Minderheit oder den einzelnen Minderheitsangehörigen ein korrespondierendes subjektives Recht zu begründen; vgl. Brunner, 1999:50. Diese Art von Gewährleistung findet bei bestimmten Gegenständen wie der Garantie der Existenz eines Minderheitenschulwesens, des Gebrauchs der Minderheitensprache vor Behörden und Gerichten oder von Quoten in Volksvertretungsorganen oder dem öffentlichen Dienst Anwendung. Voraussetzung für die wirksame Durchsetzung solcher Garantien sind entsprechende Rechtsschutzmechanismen; siehe dazu auch Küpper, 1998:18.

aktiv Minderheitenangehörige vor Diskriminierungen auch durch Privatpersonen, beispielsweise im Privatrechtsverkehr, zu schützen.

Die Gleichbehandlung kann sowohl den Verkehr zwischen privaten Akteuren untereinander als auch zwischen privaten und öffentlichen Akteuren betreffen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung verpflichtet staatliche (öffentliche) Stellen, Diskriminierung zu unterlassen. Eine schematische Gleichbehandlung der Minderheitsangehörigen mit Mehrheitsangehörigen würde auf eine formelle Gleichheit hinauslaufen. Es können aber auch die Besonderheiten der Minderheiten berücksichtigt werden, um materielle Gleichheit herzustellen.¹³⁷

3.3.2. Individuelle Rechte

Individualrechte sind Rechte, deren Träger das Individuum und nicht eine Gruppe oder ein Kollektiv ist. Minderheitenrelevante Individualrechte werden etwa durch den bereits dargestellten Gleichheits- und Gleichberechtigungssatz konstituiert, dessen Spezifizierung in Form des Verbotes der Diskriminierung aufgrund rassistischer, ethnischer, sprachlicher oder religiöser Zugehörigkeit (Diskriminierungsverbot). Daneben gehören die nationale Bekenntnisfreiheit, das Recht auf den Gebrauch der Muttersprache und des Namens in muttersprachlicher Form oder das Recht auf freie religiöse oder kulturelle Betätigung zu den individuellen Rechten.¹³⁸ Ein klassisches Minderheitenrecht in diesem Zusammenhang ist auch das Recht auf muttersprachlichen Unterricht, welches jedoch staatliche Mitwirkung voraussetzt und zumeist einem gesetzlichen Ausgestaltungsvorbehalt unterliegt.¹³⁹

Individualrechte können auch zu positiver Diskriminierung (*affirmative action*) führen. Hierzu werden den Minderheitenangehörigen Rechtspositionen eingeräumt, die über den Rechtskreis des „Normalbürgers“ hinausgehen. Dieses Konzept kann den Staat zu einer Besserbehandlung der Minderheit verpflichten, wenn dies zur Bewahrung ihrer (kulturellen) Identität erforderlich ist. Grundlage der positiven Diskriminierung ist die Annahme, dass sich Minderheiten im Vergleich zur Mehrheit der Staatsnation in einer schwächeren Position befinden. Die aus der Minderheitenexistenz entstehenden Nachteile können auf Dauer oder

¹³⁷ Legt man zugrunde, dass der Minderheitenschutz auf zwei Säulen ruhen kann, würde die strikte Gleichbehandlung die erste Säule, die der Vermeidung von Diskriminierung dient, verdeutlichen. Die zweite Säule baut auf diesen Vorbedingungen auf und ergänzt diese durch Maßnahmen zur Erreichung von materieller oder „vollkommener“ Gleichheit; vgl. Opitz, 2007:115.

¹³⁸ Vgl. Küpper, 1998:19.

¹³⁹ Vgl. Brunner, 1999:47.

zumindest bis zum Erreichen einer faktischen Gleichstellung mit den Mehrheitsangehörigen durch besondere fördernde Maßnahmen ausgeglichen werden.¹⁴⁰

3.3.3. Kollektive Rechte

Träger kollektiver Rechte ist die Minderheit als solche. Subjektive Rechte setzen jedoch ein klar bestimmbares Rechtssubjekt voraus. Folglich muss die Gruppe, das Kollektiv, in eine rechtlich greifbare Form gebracht werden. Rechtstechnisch geschieht dies dadurch, dass sie als juristische Person als Personenverband verfasst wird. Diese juristische Person, die entweder generell zur Repräsentanz der Minderheit oder speziell zu der Pflege eines bestimmten Aspektes geschaffen werden kann, kann als Trägerin der kollektiven Minderheitenrechte am Rechtsverkehr ebenso wie am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen.¹⁴¹

Die Träger der Kollektivrechte können entweder privatrechtlich organisiert sein (z.B. Vereine, Vereinigungen, Stiftungen und Verbände) oder juristische Personen des öffentlichen Rechts bilden.¹⁴² Letzteren können auch hoheitliche und andere - über die Summe der Rechte der einzelnen Minderheitenangehörigen hinausgehende - Befugnisse zugewiesen werden. Kollektiv ausgerichtete Minderheitenrechte betreffen etwa die Sprachenrechte, die parlamentarische Repräsentation oder den minderheitenspezifischer Rechtsschutz.

3.3.4. Autonomiekonzepte

Autonomiekonzepte sind die höchste Stufe der Minderheitenrechte und unterscheiden sich qualitativ von den „einfachen“ Minderheitenrechten. Bei der Autonomie werden den organisierten Minderheiten nicht nur einzelne Rechte oder Angelegenheiten übertragen, sondern umfassende Kompetenzen zugestanden.¹⁴³ Die inhaltliche Ausgestaltung von weitgehenden Befugnissen für Minderheiten führen zur Verwirklichung von minderheitenrechtlichen Autonomieformen, der Personal- und Territorialautonomie.

¹⁴⁰ Vgl. Küpper, 1998:19f.

¹⁴¹ Siehe Küpper, 1998:25f.

¹⁴² Juristische Personen des Privatrechts sind eher in Westeuropa anzutreffen während öffentlich-rechtliche Organisationen eher in Mittel- und Osteuropa vorzufinden sind.

¹⁴³ Vgl. Küpper, 1998:26.

3.3.4.1. Personalautonomie

Personalautonomie ist nicht an ein bestimmtes Gebiet gebunden, sondern knüpft an die Minderheitenangehörigen als Personen an. Sie ist dann gegeben, wenn die Minderheit als öffentlich-rechtlicher Personenverband verfasst ist und diesem Verband bestimmte, für die Bewahrung ihrer minoritären Identitäten wesentliche (staatliche) Kompetenzen zur eigenständigen Regelung und Ausführung übertragen werden. Die Mitgliedschaft in dem Verband kann regelungstechnisch auf Freiwilligkeit beruhen, oder aber obligatorisch sein, indem auf objektive Merkmale der Minderheitenzugehörigkeit Bezug genommen wird.¹⁴⁴ Die Personalautonomie kann auch bei verstreut lebenden Minderheiten eingeführt werden; da sie in der Hauptsache in kulturellen Angelegenheiten zum Tragen kommt, wird sie häufig mit Kulturautonomie gleichgesetzt.¹⁴⁵

3.3.4.2. Territorialautonomie

Im Gegensatz zur Personalautonomie schafft die Territorialautonomie auf einem bestimmten, von einer Minderheit bewohnten Gebiet eine Gebietskörperschaft, welche mit einem besonderen Rechtstatus ausgestattet wird.¹⁴⁶ Diese Regelungskonzepte können als Föderalismus sowie regionale und kommunale Autonomie in Erscheinung treten. Der Föderalismus vermittelt den von nationalen Minderheiten besiedelten Gebieten den höheren Status der Gliedstaatlichkeit im Rahmen eines Bundesstaates, während die letztgenannten Formen der Territorialautonomie nur die administrative Selbstverwaltung beinhalten. In der Praxis können die Übergänge allerdings fließend sein. In jedem Fall handelt es sich um eine Gebietskörperschaft, die für die selbständige Wahrnehmung bestimmter staatlicher Angelegenheiten zuständig ist.¹⁴⁷

Voraussetzung der Territorialautonomie ist die kompakte Siedlungsweise der jeweiligen Volksgruppe. Aber auch dann löst sie das Minderheitenproblem meist nicht ganz und schafft

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Vgl. dazu Blumenwitz, 1995:149ff.

¹⁴⁶ Vgl. Küpper, 1998:27.

¹⁴⁷ Vgl. Brunner, 1999:59.

in der Regel neue Minderheitensituationen.¹⁴⁸ Eine weitere Problematik ist, dass das Individualgrundrecht des freien nationalen Bekenntnisses beim Territorialitätsprinzip unberücksichtigt bleiben muss. Auch die assimilationswilligen Minderheitenangehörigen sind unter Umständen entgegen ihres Willens dem Minderheitenschutz unterworfen. Schließlich kann sich die Grenzziehung bei ethnischen Mischgebieten im Grenzbereich zweier Bevölkerungen als Balanceakt erweisen und zusätzliche Konflikte schüren.¹⁴⁹

In einigen EU-Staaten bzw. Regionen wurden bereits Autonomiemodelle für Minderheitengruppen geschaffen, so etwa in Südtirol, Kärnten, Katalonien, Galizien, dem Baskenland, in Ostbelgien, im dänisch-deutschen Grenzraum sowie in Finnland für die Faroer- und die Åland-Inseln.¹⁵⁰ Dabei wurden verschiedene abgestufte Formen von Territorial- und Personalautonomie angewendet. Insgesamt betrachtet funktionieren solche Minderheitenschutzmodelle relativ gut und haben überwiegend zu einer Entspannung der ethnischen Konflikte beigetragen. Die Anwendung von solchen umfassenden Rechten für Minderheiten ist jedoch politisch nicht unumstritten. Gerade bei umfassenden Kompetenzen für Minderheiten wird von Kritikern eingewendet, dass diese die Integration der Minderheiten in das Staatsgebilde verhindern, dadurch die Segregation stärken und letztlich die Konflikte nicht lösen.¹⁵¹

Auf internationaler Ebene wird der Vergabe umfassender Kompetenzen an ethnische Gruppen innerhalb eines Staatsgebildes im Allgemeinen ohnehin eine Absage erteilt. Viele Staaten befürchten offenbar, mit der Vergabe von kollektiven Rechten eine Spirale „Gruppenrechte, Autonomie, Sezession“ in Gang zu setzen. Der Vorbehalt der betroffenen Staaten, Rechte für Minderheiten würden automatisch andere Gruppen ausschließen und neue Konflikte schüren, verhindert häufig die Aufnahme von Autonomieregelungen in internationalen Vertragswerken. Ferner will man scheinbar unterbinden, dass durch die Gewährung von Gruppenrechten Sezessionsbestrebungen der Minderheiten Vorschub geleistet werden könnte.¹⁵²

¹⁴⁸ Etwa durch die Minderheitenangehörigen, die außerhalb des autonomen Gebiets leben oder die Mehrheitsangehörigen (Teile der Staatsnation) innerhalb des autonomen Gebiets; vgl. Brunner, 1998:65.

¹⁴⁹ Vgl. Küpper, 1998:30.

¹⁵⁰ Auch in mittel- und osteuropäischen Ländern sind Autonomiekonzepte vorzufinden, etwa in Ungarn, Rumänien oder den baltischen Ländern.

¹⁵¹ Vgl. dazu die Diskussion zwischen Sabine Riedel und Georg Brunner in der Zeitschrift *Osteuropa* in den Jahren 2001/2002.

¹⁵² Vgl. die Präambel zum Rahmenübereinkommen des Europarats: Das Übereinkommen bezwecke „den wirksamen Schutz nationaler Minderheiten [...] unter Achtung [...] der territorialen Unversehrtheit und der nationalen Souveränität der Staaten; vgl. Europarat, 1995.

3.4. Das europäische Minderheitenschutzregime

Das bestehende europäische Minderheitenschutzregime ist von mehrfacher Relevanz für die EU-Minderheitenpolitik: Es stellt einerseits den Handlungsrahmen dar, in dem die EU agiert und bietet andererseits rechtliche und politische Ressourcen an, auf welche die EU in ihrer Politik zurückgreift. Die Erkenntnisse über Defizite und Dynamiken dieses Minderheitenschutzregimes, welches vorwiegend auf völkerrechtlichen Mechanismen sowie *soft law* basiert, können für die Bewertung der EU-Minderheitenpolitik wertvolle Hinweise liefern.

Im Folgenden wird das völkerrechtliche, europäische Minderheitenschutzsystem in seiner konkreten Ausgestaltung näher untersucht. Der Fokus liegt dabei auf den beiden wichtigsten Akteuren in diesem Bereich, der OSZE und dem Europarat.

3.4.1. OSZE

Die KSZE, die im Jahr 1995 in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übergegangen ist, setzte sich mit unterschiedlichen Instrumenten für den Minderheitenschutz ein. Die Organisation hat sich nach dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa als erste der europäischen Akteure im Rahmen der „menschlichen Dimension“ des KSZE-Prozesses mit minderheitenrechtlichen Fragen beschäftigt.¹⁵³ Seither gehören die Formulierung einheitlicher Standards im Minderheitenschutz und die Überwachung der Einhaltung der sich aus diesen ergebenden Verpflichtungen der Staaten zu den wichtigsten Aufgaben der beteiligten Staaten. In der Regel sind die internationalen Dokumente der KSZE/OSZE nicht als völkerrechtliche Verträge zu werten, sondern als *soft law* oder politische Absichtserklärungen.

Besonders hervorzuheben ist das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, in dem sich die Teilnehmerstaaten

¹⁵³ Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war seit ihrem Entstehen im Jahr 1975 ein rein zwischenstaatlicher Prozess. Erst durch die zunehmende Institutionalisierung seit der Charta von Paris 1990 verfestigte sich die Organisationsstruktur; vgl. dazu Kaiser, 2005:43f.

zum ersten Mal auf einen europaweiten Standard für den Status und die Rechte von Minderheiten verständigten. Die Schlussakte enthält in Abschnitt IV (Ziffern 30-40) einen detaillierten Katalog von Minderheitenrechten.¹⁵⁴ Zunächst bekräftigen die Staaten, dass Voraussetzung für einen wirksamen Schutz nationaler Minderheiten ein demokratischer politischer Rahmen, ein rechtsstaatliches System und eine unabhängiges Gerichtswesen sind (Ziff. 30). Hier wird erstmals der unmittelbare Zusammenhang zwischen Demokratie und Minderheitenrechten in einem internationalen Dokument hergestellt. Ferner legt das Kopenhagener Dokument die Verbindung von Minderheitenrechten und Menschenrechten dar und stellt fest, dass die Zugehörigkeit zu einer Minderheit eine „persönliche Entscheidung“ jedes Einzelnen ist, aus der kein Nachteil erwachsen dürfe (Ziff. 32.2). Darüber hinaus werden einige Sonderrechte aufgestellt, um die ethnische, kulturelle, sprachliche Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für die Förderung dieser eigenständigen Identität zu verbessern. Diese Rechte betreffen den freien Gebrauch von Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Bereich, die Religionsausübung, grenzüberschreitende Kontakte, Versammlungsfreiheit und kulturelle Aktivitäten. Bemerkenswert sind auch die Bestimmungen zur positiven Diskriminierung (Ziff. 31, 33) und zur Teilnahme von Minderheitenangehörigen an öffentlichen Angelegenheiten und Selbstverwaltungsstrukturen (Ziff. 35).

Die Kopenhagener Schlussakte gehört bis heute zu den umfassendsten Dokumenten im europäischen Minderheitenschutz und hatte eine Vorbildfunktion für später verabschiedete Regelungen zum Recht nationaler Minderheiten. Trotz ihres politischen Charakters wurde sie in mehrere bilaterale Verträge zwischen KSZE-Teilnehmerstaaten als Bezugstext aufgenommen und als „rechtlich verbindlich“ anerkannt. Die Europäische Union hat sie im Rahmen ihrer externen Beziehungen gegenüber einigen Drittstaaten zur Bedingung für EU-Unterstützungsmaßnahmen gemacht.¹⁵⁵

In der Folgezeit hat die KSZE/OSZE eine Reihe von Mechanismen geschaffen, um die Überwachung und Durchsetzung der (politischen) Verpflichtungen zu verbessern. Besonders wichtig für den Minderheitenschutz war das auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki im Juli 1992 eingeführte Amt des Hochkommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Sein Mandat

¹⁵⁴ Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, online abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> (Stand 04.04.2011).

¹⁵⁵ So wurden in der im Dezember 1991 von den EG-Außenministern verabschiedeten Erklärung zu den „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“ die Einhaltung der eingegangenen KSZE-Verpflichtungen zum Mindeststandard erklärt; vgl. Streinz, 1996:12.

bezieht sich in erster Linie auf ein Frühwarnsystem, um hinter den Kulissen präventiv und de- eskalierend auf Minderheitenkonflikte einzuwirken. Der HKNM bedient sich vor allem des Mittels der „stillen Diplomatie“, um Vermittlung zwischen Parteien und Förderung von Vertrauen und Dialogbereitschaft zu erreichen. Dabei unterliegt sein Amt einer Reihe von institutionellen und operativen Einschränkungen.¹⁵⁶ Insgesamt lassen sich die bisherigen Aktivitäten des HKNM als Element der Krisenprävention innerhalb der OSZE aber als überwiegen gelungen bewerten. Die Vermittlungsbemühungen des Hochkommissars haben auch dadurch erhebliche Bedeutung erlangt, dass die EU während des Beitrittsprozesses klar signalisiert hat, dass sie von den MOEL die Befolgung seiner Empfehlungen erwartet.

3.4.2. *Europarat*

Zu den Hauptaufgaben des Europarats gehört die Erarbeitung multilateraler völkerrechtlicher Verträge. Mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* aus dem Jahr 1950 (EMRK) und dem dazugehörigen Überwachungsmechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat er beachtliche Maßstäbe gesetzt. Die EMRK enthält jedoch nur vage Vorschriften zum Schutz von Minderheiten. Direkte Erwähnung finden Minderheitenrechte nur im Diskriminierungsverbot des Art. 14 und in einigen Entwürfen für ein Zusatzprotokoll zur EMRK.¹⁵⁷ Im Bereich des Minderheitenschutzes verdienen zwei Verträge des Europarats besondere Aufmerksamkeit, die *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen* und das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*.

Die *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen* ist als Ergebnis langjähriger Bemühungen am 5. November 1992 zustande gekommen und seit dem 1. März

¹⁵⁶ Vgl. Kaiser, 2005:54.

¹⁵⁷ Ein allgemeines Diskriminierungsverbot bietet das 12. Zusatzprotokoll, das im April 2005 in Kraft getreten ist und von 17 Staaten ratifiziert worden ist (Stand: 11.08.2009); verwiesen sei auch noch einmal auf den Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK in der Empfehlung 1201 (1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Dieser Entwurf, insbesondere die in Art. 1 enthaltene und auch von anderen internationalen Akteuren zitierte Begriffsdefinition von „nationaler Minderheit“ diente als bindender Maßstab für zukünftige Entscheidungen der Parlamentarischen Versammlung. Außerdem wurde die Empfehlung 1201 in den bilateralen Verträgen zwischen Ungarn einerseits und zwischen Rumänien, der Slowakei und Moldawien andererseits einbezogen und damit als unter den Vertragsparteien rechtsverbindlich anerkannt; die Slowakei und Rumänien legten aber jeweils einen Vorbehalt gegen Art. 11 ein, erkannten also gerade die Selbstverwaltungsrechte nicht an; vgl. Kaiser, 2005:62.

1998 in Kraft.¹⁵⁸ Die „Sprachencharta“ stellt in der chronologischen Abfolge das erste rechtlich verbindliche regionale Minderheitenschutzabkommen dar, auf das sich die Europaratsmitglieder verständigen konnten.¹⁵⁹

Die Sprachencharta behandelt mit dem sprachlich-kulturellen Bereich einen wichtigen Teil des Minderheitenschutzes, insofern Sprachen zu den wesentlichen Identitätsmerkmalen vieler nationaler Minderheiten zählen. Wie sich aus der Präambel ergibt, sollen durch die Charta die europäischen Regional- und Minderheitensprachen geschützt und gefördert werden, da diese Teil des kulturellen Reichtums Europas sind. Die Sprachencharta besitzt eine außergewöhnliche Struktur, da sie detaillierte Definitionen und Minderheitenbestimmungen mit einer großen Auswahlfreiheit der Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihrer Verpflichtungen kombiniert: Bei der Ratifikation können die Staaten jene Sprachen auswählen, für die die Sprachencharta gelten soll. Zusätzlich müssen sie sich für die Anwendung von mindesten 35 aus dem abgestuften Katalog von etwa 90 vorgeschlagenen Maßnahmen aus den Bereichen Erziehung, Justizbehörden, Verwaltungsbehörden, Medien, kulturelle Tätigkeiten, wirtschaftliches und soziales Leben und grenzüberschreitender Austausch entscheiden (Art. 2 Abs. 2).

Dabei geht sie über den bloßen Schutz von Regional- und Minderheitensprachen hinaus und fordert auch deren aktive Förderung. Diese Unterstützungsmaßnahmen schließen Regeln zur positiven Diskriminierung von Sprachminderheiten mit ein. In Art. 7 Abs. 2 (Satz 2) heißt es:

„Das Ergreifen besonderer Maßnahmen zugunsten der Regional- oder Minderheitensprachen, welche die Gleichstellung zwischen den Sprechern dieser Sprachen und der übrigen Bevölkerung fördern sollen oder welche ihre besondere Lage gebührend berücksichtigen, gilt nicht als diskriminierende Handlung gegenüber den Sprechern weiter verbreiteter Sprachen.“

Gleichwohl haben die Vertragsstaaten hier die Möglichkeit, einen Vorbehalt einzulegen (vgl. Art. 21 Abs. 1). Die Sprachencharta konstituiert weder individuelle noch kollektive Minderheitenrechte, sondern stellt nur Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf. Sie bietet damit einen Ansatz zur Förderung der Minderheitensprachen, die ausdrücklich keine

¹⁵⁸ Vgl. Europarat (1992), *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen*, ETS-No. 148, Zeichnung 5. November 1992, Inkrafttreten 01. März 1998, Text online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm> (Stand: 04.04.2011).

¹⁵⁹ Vgl. Kaiser, 2005:63.

Diskriminierung der Mehrheit darstellt.¹⁶⁰ Zur Kontrolle der Umsetzung ist die Sprachencharta mit einem ausgefeilten, aber relativ schwachen Berichtssystem ausgestattet - ein entsprechendes Sanktionssystem fehlt allerdings.

Im Ergebnis ist die Sprachencharta ein wichtiger Baustein des europäischen Minderheitenschutzsystems, da sie mit dem sprachlichen Bereich einen wesentlichen Teil der kulturellen Identität von Minderheiten anspricht. Zu ihren Defiziten gehören dagegen der große Spielraum der Vertragsstaaten und die geringe Kontrolle der Umsetzung. Die Ermessensspielräume der Staaten bei der Auswahl der Sprachen und der zu ergreifenden Maßnahmen erlauben es den Unterzeichnerstaaten, nur ein Minimum an Verpflichtungen auszuwählen, ohne damit den sprachlichen Minderheitenschutz nachhaltig zu verbessern.¹⁶¹ Hinzu kommt noch, dass der Ratifikationsprozess eher schleppend verläuft: Von den 47 Mitgliedsstaaten des Europarates haben bislang erst 25 Staaten die Charta ratifiziert, acht Staaten haben sie lediglich unterschrieben, 14 Mitgliedsstaaten (darunter auch die EU-Mitglieder Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen und Portugal) haben sie nicht einmal unterzeichnet.¹⁶²

Aufgrund der oben genannten Nachteile fällt die Beurteilung der Sprachencharta eher negativ aus: „Weder scheint die Sprachencharta bislang in der Lage, die Sprachenvielfalt effizient zu schützen, noch hat sie es bisher vermocht, eine große Zahl an Staaten in den sprachlichen Minderheitenschutz einzubeziehen.“¹⁶³ Die Ratifikation gestaltete sich auch im EU-Beitrittsprozess schwierig. Ende Februar 2004 hatten sie nur drei der MOEL (Ungarn, Slowakei und Slowenien) ratifiziert. In den Fortschrittberichten der EU wurde der Stand der Ratifikation zwar erwähnt, spielte aber im Vergleich zum Rahmenübereinkommen eine weniger wichtige Rolle.¹⁶⁴

Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (RÜ), welches ab Februar 1995 zur Zeichnung (auch für Nichtmitgliedsstaaten des Europarats) auslag, trat im Februar

¹⁶⁰ Vgl. Streinz, 1996:24.

¹⁶¹ Vgl. Hofmann, 2006:389.

¹⁶² Übersicht der Unterzeichnungen/ Ratifikationen online abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=26/11/2010&CL=GER>

(Stand: 26.11.2010).

¹⁶³ Opitz, 2007:85.

¹⁶⁴ Die Sprachencharta dienten im Gegensatz zur RÜ nur selten als Bezugspunkt für die Fortschrittberichte der EU-Kommission; vgl. Sasse, 2004:72.

1998 und damit noch vor der Sprachencharta in Kraft.¹⁶⁵ Sein Schwerpunkt liegt im grundsatzpolitischen Bereich bezüglich des Minderheitenschutzes. Das RÜ verfolgte offiziell das Ziel, die politischen Verpflichtungen aus den Dokumenten der KSZE in völkerrechtliche Verträge umzuwandeln. In der Ausarbeitungsphase wurden eine verbesserte Koordination der europäischen Organisationen angestrebt und Vertreter der KSZE/OSZE und der Kommission der EG/EU miteinbezogen.

Das RÜ ordnet den Minderheitenschutz als Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes ein (Art. 1). Es enthält nur andeutungsweise eine Definition von „nationaler Minderheit“ (Präambel, Art. 3) und auch keine direkt anwendbaren Bestimmungen. Vielmehr beschränkt es sich darauf, Grundsätze und Prinzipien zum Minderheitenschutz aufzustellen. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Durchführung der Ziele, haben aber einen breiten Ermessensspielraum bei der Wahl der Mittel zur konkreten Durchsetzung. Die im Abschnitt 2 des RÜ genannten Prinzipien betreffen das Diskriminierungsverbot, die Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit. Das RÜ untersagt den Mitgliedsstaaten eine Assimilierungspolitik (Art. 5 Abs. 2, Art 6 RÜ) und enthält Grundsätze für das Bildungs- und Erziehungswesen (Art. 13f) sowie den Gebrauch von Minderheitensprachen (Art. 10f). Dabei orientiert es sich an individualrechtlichen, nicht an kollektivrechtlichen Zugängen zum Minderheitenschutz.¹⁶⁶ Maßnahmen positiver Diskriminierung werden grundsätzlich für zulässig und wünschenswert gehalten, solange sie angemessen und verhältnismäßig sind (Art. 4 Abs. 2 und 3). Die nationalen Minderheiten werden ihrerseits verpflichtet, die internationalen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer Bevölkerungsteile zu achten (Art. 20). Darüber hinaus wird die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kontakte für den Minderheitenschutz hervorgehoben (Art. 17, 18).

Zur Kontrolle der Durchführung des RÜ wurde wie schon bei der Sprachencharta bewusst kein gerichtsförmiges Verfahren, sondern ein System regelmäßiger Staatenberichte gewählt. Anhand dieser Staatenberichte sollen die beiden Überwachungsgremien, das Ministerkomitee und ein Beratender Ausschuss, die Umsetzung des RÜ kontrollieren (Art. 24ff).

¹⁶⁵ Europarat (1995): *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, ETS-No 157, Zeichnung 1. Februar 1995, Inkrafttreten 03. September 1998; online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm> (Stand: 04.04.2011).

¹⁶⁶ So fehlt etwa im Gegensatz zum Kopenhagener Schlussdokument der KSZE oder der Empfehlung 1201 (1993) der Versammlung des Europarats ein Hinweis auf ein Recht der Minderheitenangehörigen auf eigene kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen, vgl. Kaiser, 2005:68, siehe auch Hofmann, 1999:28.

Das RÜ hat sich politisch wie rechtlich zum wichtigsten Bezugspunkt im europäischen Minderheitenschutzregime entwickelt. Auch im *Monitoring*-Prozess der EU-Erweiterung hat es als wichtiger Referenzpunkt gedient.¹⁶⁷ Insgesamt ist das RÜ durchaus als deutlicher Fortschritt für den regionalen Minderheitenschutzstandard zu bewerten, da es zu einer – wenn auch relativ schwachen – rechtlichen Bindung seiner Vertragspartner führt. Die Mitgliedsstaaten wurden durch den Durchsetzungsmechanismus des RÜ erstmals einer gewissen Kontrolle hinsichtlich ihrer Minderheitenpolitik unterworfen. Die Effektivität des RÜ hängt jedoch von der Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen, von der sorgfältigen Kontrolle der Überwachungsorgane sowie von der Anzahl der Vertragsstaaten ab. Besonders in der großen Beteiligung der europäischen Staaten hebt sich die RÜ von der Sprachencharta ab. Bisher haben 39 Staaten das RÜ ratifiziert, wengleich wichtige Staaten, wie Frankreich, Griechenland, Belgien und die Türkei noch fehlen.¹⁶⁸

3.4.3. Zusammenfassende Bewertung

Der Minderheitenschutz hat auf europäischer Ebene seit den 1990ern Jahren eine besondere horizontale und vertikale Dynamik entwickelt. Nachdem die OSZE zunächst die politische Vorreiterrolle für sich beanspruchte, verlagerte sich das Engagement der an Minderheitenschutz interessierten Staaten auf den Europarat und schließlich auf die EU. Das (ideal-)politische Moment der Kopenhagener Dokumente von 1990 ist abgeflaut und einer pragmatischeren Handhabung gewichen. Die horizontale Dynamik im europäischen Minderheitenschutzregime ging von anfangs weit reichenden, rein politischen hin zu schwächeren, dafür aber rechtsverbindlichen Vereinbarungen. Teilweise lässt sich auch feststellen, dass die Trennlinien zwischen Recht und Politik durch Rechtsinstrumente wie das RÜ verschwimmen.¹⁶⁹

Bei der inhaltlichen Bestandsaufnahme zeigt sich, dass sich das völkerrechtliche Minderheitenrecht derzeit im Wesentlichen auf einem individualrechtlichen Zugang

¹⁶⁷ Vgl. Sasse 2004, S. 68f.

¹⁶⁸ Frankreich und die Türkei haben das RÜ noch nicht einmal unterzeichnet, Übersicht online abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=26/11/2010&CL=GER> (Stand: 26.11.2010).

¹⁶⁹ Vgl. Kaiser, 2005:69.

beschränkt. Kollektive Minderheitenrechte sind kaum vorzufinden, der Gruppenschutz beschränkt sich bisher allenfalls auf den Schutz vor direkter Gewalt. Weitergehende Gruppenrechte, etwa Verpflichtungen zu bestimmten Autonomieformen, sind dagegen bisher in keinem völkerrechtlich verbindlichen, multilateralen Vertrag enthalten. Lediglich in politischen Absichtserklärungen, wie dem Kopenhagener Dokument der KSZE, wird auf solche kollektiven Rechte hingewiesen. Da diese Dokumente nur als *soft law* zum europäischen Minderheitenschutzregime beitragen, bleiben für das Schutzniveau der europäischen Minderheitengruppen primär das nationale Recht und die Vereinbarungen in bilateralen Verträgen ausschlaggebend.¹⁷⁰

Der normative Druck der Institutionen, ausgeübt durch Absichtserklärungen, *soft law* oder gar Mechanismen der Rechts(durch)setzung, führte zu keiner wesentlichen Verbesserung des minderheitenrechtlichen Schutzniveaus in Europa. Gerade die Defizite des völkerrechtlichen Minderheitenrechts werden hier deutlich: Vage Formulierungen und weite Ermessensspielräume für Vertragsstaaten; juristisch unzureichende Kontroll- und Durchsetzungsverfahren sowie die Abstinenz großer Staaten von wichtigen Verträgen wie dem RÜ. Die OSZE hat mit ihrem politischen Zugang gegenüber dem Europarat den Vorteil, dass sie mit ihren Langzeitmissionen und dem HKNM direkt vor Ort die Situation von Minderheiten untersuchen und „hinter den Kulissen“ politische Kompromisse erarbeiten kann. Da sie aber kaum rechtlich verbindliche Vereinbarungen hervorbringt, bleibt auch ihr Einfluss auf die nationalen Minderheitenpolitiken gering.

In diesem Kapitel wurden die wesentlichen Bestandteile des europäischen Minderheitenschutzregimes, in dessen Rahmen die EU agiert, beschrieben. Die angeführten internationalen Dokumente und völkerrechtlichen Verträge des Europarats und der OSZE bildeten die Grundlage für die Minderheitenpolitik der EU gegenüber den MOEL. Die Union griff in verschiedenen Phasen und auf unterschiedliche Weise auf diese inhaltlichen Vorarbeiten zurück. Wie später noch aufzuzeigen sein wird, suchte die Europäische Kommission im Beitrittsprozess bei der praktischen Arbeit des *monitoring* die Zusammenarbeit mit den beiden IGOs (horizontale Ebene). Auf der vertikalen Ebene (Über-/

¹⁷⁰ Die Ausgestaltung nationaler Rechtsordnungen hinsichtlich der Stellung nationaler Minderheiten ist aber sehr heterogen und spiegelt die speziellen demographischen, historischen, ökonomischen, politischen und sozialen Merkmale der einzelnen Staaten wider. Etwa drei Viertel der europäischen Rechtsordnungen beinhalten jedoch zumindest eine verfassungsrechtliche Absicherung der grundlegenden Minderheitenrechte; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):641. Ein durch Rechtsvergleichung ermittelter gemeineuropäischer Mindeststandard des Minderheitenrechts findet sich bei Hofmann, 2006:390f.

Unterordnungsverhältnis zwischen Staaten und internationalen Akteuren) bildeten der völkerrechtliche, „souveränitätsschonende“ Zugang des Europarats sowie der Vertrauensschaffende *soft-law*-Mechanismus der OSZE eine Alternative und Ergänzung zu dem stark supranational geprägten EU-System. Trotz der unterschiedlichen Organisationsstrukturen ergaben sich aus dieser Zusammenarbeit für alle drei Akteure Vorteile: Die EU konnte auf die rechtlichen und politischen Ressourcen der beiden IGOs zurückgreifen und nutzte die aus deren Eigenschaft als gesamteuropäische Organisationen erfolgende „Klammerfunktion“ zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und den Beitrittskandidaten. Auf der anderen Seite war die EU aufgrund ihrer Finanzkraft, ihrer hohen internationalen Reputation und ihren Fähigkeiten bei der Politikdurchsetzung ein attraktiver Partner, sowohl für den Europarat als auch für die OSZE.¹⁷¹

¹⁷¹ Vgl. Opitz, 2007:209f.

DIE MINDERHEITENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

4. Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union

4.1. Entwicklung der EU-Minderheitenpolitik

4.1.1. EU-Binnenbereich

Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Binnenbereich der EU lässt sich grob in drei Perioden unterteilen: eine lange „minderheitenblinde“ Phase, die bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 andauerte,¹⁷² eine zweite, ab diesem Zeitpunkt einsetzende, sowie eine dritte, mit dem Reformvertrag von Lissabon beginnende Phase.

In der **ersten Phase** beschränkte sich das Diskriminierungsverbot auf den für die Herstellung des Gemeinsamen Marktes relevanten Fall der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.¹⁷³ Gleichzeitig etablierte sich jedoch das Europäische Parlament als Akteur und Mitgestalter der Minderheitenpolitik und schärfte anhand einschlägiger Resolutionen das Bewusstsein dafür, dass Minderheitenschutz eine bedeutende europäische Aufgabe ist.

Die für unseren Beobachtungszeitraum wichtigere **zweite Phase**, die mit dem Amsterdamer Vertrag begann, brachte zahlreiche minderheitenrelevante Neuerungen im Primärrecht. Der eigene Anspruch der Union, eine „Wertegemeinschaft“ zu sein, führte dazu, dass sich die EU-Institutionen verstärkt mit menschenrechtlichen Themen beschäftigten. Mit Art. 13 EG-Vertrag ist in der Textfassung des Amsterdamer Vertrages eine Rechtsgrundlage geschaffen worden, auf deren Basis die EU Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse und ethnischer Herkunft ergreifen konnte. Nach Art. 13 Abs. 1 EGV kann der Rat

„unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags [...] im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten [...] einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

¹⁷² Vgl. Arnold, 2001:239.

¹⁷³ Vgl. Arbeitnehmerfreizügigkeit in Art. 39 EGV.

Trotz dieser starken Aussage für den Diskriminierungsschutz blieb jedoch offen, ob Art. 13 EGV als Rechtsgrundlage für positive Diskriminierung gilt. Für den Erlass minderheitenrelevanten Sekundärrechts erschien Art. 13 EGV als „archimedischer Punkt im primären Gemeinschaftsrecht, der auch zum Erlass positiv diskriminierender Regelungen ermächtigen dürfte, sofern der Rat hierin (einstimmig) ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Diskriminierung ethnischer Minderheiten sehen sollte.“¹⁷⁴

Auf Basis dieses Artikels hat die EU-Kommission mit der „Antidiskriminierungsrichtlinie“ und der „Gleichbehandlungsrichtlinie“ zwei Vorschläge präsentiert, die im heutigen EU-Recht als wichtige Bestandteile des Antidiskriminierungsacquis gelten. Damit wurde der Diskriminierungsschutz im Besitzstand der EU verankert und die Grundlage für die weitere Ausgestaltung der EU-Minderheitenpolitik gelegt. Die *Richtlinie des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft* (RL 2000/43/EG) nennt genau diejenigen Merkmale des Art. 13 Abs. 1 EGV, die für den Minderheitenschutz von Bedeutung sind.¹⁷⁵ Die nachfolgende *Richtlinie vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf* (RL 2000/78/EG) ergänzt diese „Antidiskriminierungsrichtlinie“ sektorspezifisch im Bereich Beruf und Beschäftigung und betrifft nur die übrigen in Art. 13 Abs. 1 EG genannten Diskriminierungsgründe.¹⁷⁶ Für Minderheitenangehörige ist sie daher nur in geringerem Umfang, nämlich in religiöser Hinsicht, relevant.¹⁷⁷

Die **dritte Phase** beginnt mit dem Vertragswerk von Lissabon. Mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag und dem daraus hervorgehenden Reformvertrag von Lissabon, welcher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, findet der Begriff „Minderheit“ erstmals in einem primärrechtlichen Text der EU Erwähnung. Im neuen Artikel I-2 EUV heißt es:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte *einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören*. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch

¹⁷⁴ von Arnould, 2004:128.

¹⁷⁵ Volltext der Richtlinie online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:de:HTML> (Stand: 04.04.2011).

¹⁷⁶ Online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:DE:HTML> (Stand: 04.04.2011).

¹⁷⁷ Vgl. dazu auch Kaiser, 2005:143.

Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“¹⁷⁸ (eigene Hervorhebung)

Die *Charta der Grundrechte* (GRC), welche mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags für die meisten EU-Staaten verbindlich wird, führt im Art. 21, Abs. 1 sogar den Begriff „nationale Minderheit“ ein.¹⁷⁹

„Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer *nationalen Minderheit*, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.“¹⁸⁰ (eigene Hervorhebung)

Im Gegensatz zu Art. 13 EGV enthält diese Bestimmung eine klare und direkt anwendbare Verbotsklausel, gibt der EU jedoch kein eindeutiges Mandat, um gegen solche Diskriminierungen vorzugehen. Gleichwohl wurde mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages der Terminus „nationale Minderheit“ als Begriff in das Primärrecht überführt.

Der Vertrag von Lissabon ist somit eine Zäsur in der EU-Minderheitenpolitik, da auch die Rechte von Angehörigen ethnischer und nationaler Minderheiten erstmals zu den Grundwerten der Gemeinschaft gezählt werden: Die Grundrechtecharta verbietet Diskriminierung aufgrund der „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ (Art. 21 Abs. 1). Zusammen mit Artikel 22 GRC, in welcher die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen verankert wird, ist sie eine eindeutige Aussage für Minderheitenrechte.¹⁸¹

¹⁷⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt C 115 vom 9. Mai 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF> (Stand: 04.04.2011)

¹⁷⁹ Die Ausnahmen bilden hier Polen und Großbritannien, die aus innenpolitischen Gründen gegenüber der GRC entsprechende *opt-outs* geltend gemacht haben.

¹⁸⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, online abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000X1218\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000X1218(01):DE:HTML) (Stand: 04.04.2011).

¹⁸¹ Dennoch kann der Reformvertrag nicht über den Widerspruch hinwegtäuschen, dass zwar ein expliziter Bezug zu Minderheiten hergestellt wird, konkrete Bestimmungen für die Umsetzung dieser Rechte aber noch fehlen; vgl. Toggenburg, 2008(a):100ff.

4.1.1.1. Instrumente der EU-Minderheitenpolitik

Die EU verfügt neben den oben dargestellten Rechtsquellen auch über eine Reihe direkter und indirekter Instrumente, die geeignet sind, den Minderheitenschutz im Binnenbereich der EU zu fördern. Direkte Instrumente sind Schutzinstrumente, die ausdrücklich die Verbesserung der Situation von Minderheiten zum Ziel haben. Indirekte Instrumente meinen dagegen diejenigen politischen Richtungsentscheidungen, die sich nicht primär auf den Minderheitenschutz beziehen, sondern vorrangig andere Ziele verfolgen, implizit jedoch zum Fortschritt des Minderheitenschutzes beitragen.¹⁸² Ferner ist zu beachten, ob das jeweilige Instrument eher einen rechtlichen („Minderheitenschutz durch Recht“) oder einen politischen („Minderheitenschutz durch Politik“) Zugang aufweist, wobei unter letzterem alle Zugänge subsumiert werden, die nicht allein mit Vorschriften des positiven Rechts arbeiten.¹⁸³

4.1.1.1.1. Direkte Instrumente

Dem Konzept „Minderheitenschutz durch Recht“ wird das Instrument „Gemeinschaftsrecht“ zugeordnet, das im Wesentlichen steuernde und juristische Kontrollfunktionen erfüllt. Analysiert man das Gemeinschaftsrecht nach Bezügen zum Minderheitenschutz, so zeigt sich, dass im integrierten Ansatz des EU-Nichtdiskriminierungsacquis die für nationale Minderheiten einschlägigen Diskriminierungsmerkmale (u.a. ethnische Herkunft, Rasse) enthalten sind. Diese wurden mit der Antirassismusrichtlinie und der Gleichbehandlungsrichtlinie zu weit reichenden Rechtsinstrumenten weiterentwickelt. Dabei verschließt sich die EU der positiven Förderung von Minderheiten nicht grundsätzlich, wie die in den erwähnten Richtlinien enthaltenen Öffnungsklauseln für Maßnahmen positiver Diskriminierung erkennen lassen, so etwa Artikel 5 der Antirassismusrichtlinie:

„Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“¹⁸⁴

¹⁸² Vgl. Opitz, 2007:102.

¹⁸³ Diese Dichotomie wurde von Opitz übernommen. Für eine detaillierte Analyse der einzelnen Instrumente siehe Opitz, 2007:105ff.

¹⁸⁴ RL 2000/43/EG.

Entsprechende Bekenntnisse sind darüber hinaus in weiteren EU-Dokumenten, insbesondere betreffend der Förderpolitik der EU gegenüber den Roma zu sehen. Eine Verpflichtung zur positiven Diskriminierung ist jedoch an keiner Stelle in den Besitzstand der EU aufgenommen worden, sondern bleibt im Ermessen der Mitgliedsstaaten. Die betroffenen Minderheiten können daher weder kollektiv noch individuell aus dem EU-Recht Ansprüche auf Fördermaßnahmen ableiten.¹⁸⁵ Auch spezielle Gruppen- und Autonomierechte für Minderheiten sind im engeren Gemeinschaftsrecht nicht zu finden.¹⁸⁶

Die Rechtssprechung des EuGH als direktes Instrument ist vor dem Hintergrund des stark wirtschaftlich geprägten Primär- und Sekundärrechts bislang als „minderheitenneutral“ zu verstehen. Der EuGH, der sich vorwiegend mit Sprachregelungen zum Minderheitenschutz befasst hat, zeigt in seiner Rechtssprechung aber zunehmend minderheitenfreundliche Tendenzen.¹⁸⁷ Gleichzeitig hat der EuGH deutlich gemacht, dass die bestehenden Minderheitenschutzregelungen an Gemeinschaftsrecht angepasst werden müssten.¹⁸⁸

Im Zuge der EU-Osterweiterung war davon auszugehen, dass der EuGH verstärkt die Vereinbarkeit nationaler Minderheitenschutznormen in den MOEL mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere den Grundfreiheiten, überprüfen wird. Es war somit eine minderheitenbezogene Rechtssprechung des EuGH zu erwarten, „die genaueren Aufschluss nicht nur über die Vereinbarkeit der nationalen Minderheitenschutzregelungen mit dem Gemeinschaftsrecht, sondern auch über das Werteverständnis der politischen Union selbst bringen könnte“.¹⁸⁹ Der Vertrag von Lissabon brachte mit Aufnahme des Minderheitenschutzes in die Unionsverträge eine zusätzliche Änderung der Rahmenbedingungen: Es dürfte dem EuGH nun nicht mehr so schwer fallen, Minderheitenschutzerwägungen als Rechtfertigung von Behinderung des Binnenmarktes anzuerkennen, wenn er den Minderheitenschutz bei der Ausbalancierung dieser Konfliktbereiche auch als gemeinsamen europäischen Wert berücksichtigt.

¹⁸⁵ Vgl. Opitz, 2008(a): 28.

¹⁸⁶ Das Gemeinschaftsrecht hält allerdings einige Sonderregelungen für fest bestimmte Gebiete bereit (vgl. u.a. Art. 299 EGV); prominentes Beispiel im EU-Primärrecht ist der Sonderstatus des Volkes der Sami auf den Åland-Inseln, einer mit weitgehender Autonomie ausgestatteten Provinz Finnlands.

¹⁸⁷ In seiner prominenten Entscheidung Bickel/Franz vom 24. November 1998 hat der EuGH den Minderheitenschutz etwa als „legitimes Ziel“ herausgestellt; vgl. EuGH, Rs. C – 274/96 Horst Otto Bickel/ Ulrich Franz, Slg. 1998, S. I-7637 ff. § 29.

¹⁸⁸ Zur bisherigen Rechtssprechung des EuGH im Minderheitenschutz und zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Minderheitenrecht vgl. Kaiser, 2005:188-207.

¹⁸⁹ Opitz, 2007:130.

Ein weiteres direktes Instrument ist das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV. Dabei können Sanktionen gegen einen Mitgliedsstaat verhängt werden, wenn dieser in schwerwiegender Weise die Grundwerte der Europäischen Union verletzt. Mit dem Vertrag von Lissabon gehört auch die „Wahrung der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ zu den möglichen Gegenständen von Art. 7 EUV. Im Frühwarnmechanismus wird durch den Rat die bloße Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte nach Art. 2 EU-Vertrag festgestellt. Er handelt hierbei auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission. Die Zustimmung des Parlaments ist erforderlich, und zwar mit der Mehrheit der Mitglieder und zwei Drittel der abgegebenen Stimmen. Der Rat beschließt nach Anhörung des betroffenen Mitgliedsstaates mit vier Fünfteln seiner Mitglieder. Nach der Feststellung richtet der Rat an den Mitgliedstaat entsprechende Empfehlungen und prüft regelmäßig, ob die Voraussetzungen für die Feststellung noch vorliegen.

Das eigentliche Sanktionsverfahren ist im Art. 7 Abs. 2 EUV verankert:

„Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.“

Stellt der Rat eine solche schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Grundwerte nach Art. 2 EUV durch einen Mitgliedsstaat fest, so kann er mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte des Mitgliedstaats aus den Verträgen, inklusive seines Stimmrechts im Rat, auszusetzen.¹⁹⁰

4.1.1.1.2. *Indirekte Instrumente*

Neben den direkten Instrumenten kommt auch dem weiter gefassten Bereich des indirekten Minderheitenschutzes im Mehrebenensystem der EU eine besondere Funktion zu. In diesem

¹⁹⁰ Auch wenn die Europäische Union von der Möglichkeit der Suspendierung von Mitgliedsrechten bisher keinen Gebrauch gemacht hat, stellt diese Regelung - vor allem nach Lissabon - ein mächtiges, potentiell Instrument und Druckmittel der EU im Bereich des Minderheitenschutzes dar.

Bereich verflochten sich unterschiedliche Ansätze und Methoden zu einer mittelbaren EU-Minderheitenpolitik, die oftmals nicht hinreichend berücksichtigt wird.¹⁹¹

Im Bereich der politischen Erklärungen hat vor allem das Europäische Parlament seit den 1980er Jahren bis zur Osterweiterung eine stattliche Zahl an Resolutionen im Bereich des Minderheitenschutzes verabschiedet.¹⁹² Die wichtigsten Wegmarken waren die *EntschlieÙung zu einer Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen und einer Charta der Rechte der ethnischen Minderheiten* (1981),¹⁹³ die *EntschlieÙung über die Maßnahmen zugunsten sprachlicher und kultureller Minderheiten* (1983),¹⁹⁴ die Kujpers-Resolution zu den *Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft* (1987),¹⁹⁵ die *EntschlieÙung zu den sprachlichen und kulturellen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft* (1994)¹⁹⁶ sowie die *EntschlieÙung gegen die Diskriminierung von Roma* (1995).¹⁹⁷ Stellungnahmen zum Schutz von Minderheiten enthalten auch weitere Resolutionen des Parlaments, darunter aus jüngerer Zeit die *EntschlieÙung zur Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union* (1997),¹⁹⁸ die *EntschlieÙung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus* (1999),¹⁹⁹ die *EntschlieÙung zu den regionalen und weniger verbreiteten europäischen Sprachen* (2001),²⁰⁰ die *EntschlieÙung Regionale Sprachen und kulturelle Vielfalt* (2003),²⁰¹ die *EntschlieÙung zur Lage der Roma in der EU* (2005)²⁰² sowie die *EntschlieÙung zum Schutz von Minderheiten und den Maßnahmen gegen Diskriminierung in einem erweiterten Europa* (2005).²⁰³ In den Jahren nach der EU-Erweiterung wurden überdies mehrere Folgeresolutionen zur Lage der Roma in Europa verabschiedet.²⁰⁴

¹⁹¹ Eine genaue Analyse der wichtigsten indirekten Entwicklungsstränge findet sich bei Opitz, 2007 S. 139-177.

¹⁹² Vgl. von Arnould, 2004:123f., siehe dazu auch Opitz, 2007:113, Kaiser, 2005:77-83.

¹⁹³ ABI. 1981 Nr. C 287/106. Auf Grundlage dieser EntschlieÙung wurde 1982 in Dublin das *European Bureau for Lesser used Languages* (EBLUL) eingerichtet, vgl. Opitz, 2007:110.

¹⁹⁴ ABI. 1983 Nr. C 68/103.

¹⁹⁵ ABI. 1987 Nr. C 318/160.

¹⁹⁶ ABI. 1994 Nr. C 61/110.

¹⁹⁷ ABI. 1995 Nr. C 249/156.

¹⁹⁸ ABI. 1999 Nr. C 98/279, vgl. insb. Ziff. 10,47,51,72,73.

¹⁹⁹ ABI. 1999 Nr. C 98/488.

²⁰⁰ ABI. 2002 Nr. C 177/334.

²⁰¹ ABI. 2004 Nr. C 76E/374.

²⁰² P6_TA(2005)0151.

²⁰³ P6_TA(2005)0228, (2005/2008 (INI)).

²⁰⁴ Vgl. dazu die Resolutionen vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma (P6_TA(2008)0035), vom 10. Juli 2008 zur Zählung der Roma in Italien auf der Grundlage ihrer ethnischen Zugehörigkeit (P6_TA(2008)0361), vom 11. März 2009 zu der sozialen Lage der Roma und zur Verbesserung ihres Zugangs zum EU-Arbeitsmarkt (P6_TA(2009)0117) und vom 25. März 2010 zu dem zweiten europäischen Gipfeltreffen zur Lage der Roma (P7_TA-PROV(2010)0085).

Diese verschiedenen politischen Erklärungen sind ein Beleg für die *Agenda-Setting*-Funktion des Europäischen Parlaments und deuten darauf hin, dass „die Minderheitenproblematik in ihren wesentlichen Dimensionen der Gemeinschaft relativ früh erkannt wurde und in der Folge auch Bemühungen einer systematischen Aufarbeitung der Thematik sowie einer Anpassung an neue Erfordernisse festzustellen sind.“²⁰⁵ Das Europäische Parlament konnte sich im Zeitverlauf als wichtiger Akteur in der EU-Minderheitenpolitik etablieren und in seinen Forderungen zu mehr Minderheitenschutz innerhalb wie außerhalb der EU beitragen.²⁰⁶

Weitere, indirekte Instrumente der EG/EU im Bereich des Minderheitenschutzes finden sich in der Kulturpolitik (etwa in der Förderung von Regional- und Minderheitensprachen), der Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie in der Regionalpolitik.²⁰⁷ Im Rahmen dieser EG/EU-Politiken gibt es Bezüge zum Minderheitenschutz, wenngleich die Mehrzahl dieser Aktivitäten nicht unmittelbar mit dem Schutz ethnischer Minderheiten begründet wird. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang auch die neuen Steuerungsinstrumente wie die Offene Methode der Koordinierung (OKM) oder das *mainstreaming*, die insbesondere im Rahmen des Konzepts „Minderheitenschutz durch Politik“ zum Einsatz kommen.²⁰⁸

Gerade die OKM bietet hier Entwicklungsmöglichkeiten, da sie es der EU trotz restriktiver Kompetenzlage ermöglicht, die nationalen Politikprozesse zugunsten des Minderheitenschutzes zu beeinflussen. Ihr Zweck ist es, die nationalen Politiken auf die Realisierung bestimmter gemeinsamer Ziele auszurichten. In dieser Form der Regierungszusammenarbeit werden Mitgliedstaaten durch andere Mitgliedstaaten anhand gemeinsam festgelegter Messinstrumente (Statistiken, Indikatoren, Leitlinien) bewertet. Die OKM ermöglicht *benchmarking*, also den Vergleich der Performance der Mitgliedstaaten, sowie den Austausch von *best practices*.²⁰⁹ Diese Form der EU-Governance versetzt die EU-

²⁰⁵ Hilpold, 2001:455.

²⁰⁶ Die politischen Erklärungen des Europäischen Parlaments sind zwar nicht rechtsverbindlich, erfüllen aber eine wichtige Öffentlichkeitsfunktion und können die Entscheidungen der anderen EU-Akteure beeinflussen.

²⁰⁷ Auch die finanzielle Förderung des Minderheitenschutzes kann zu den indirekten Instrumenten gezählt werden, da sie zumeist aus anderen Politikfeldern entstammt und dem Minderheitenschutz als Querschnittsbereich der EU-Politik nur indirekt zugute kommt; vgl. Opitz, 2007:160ff.

²⁰⁸ *Mainstreaming* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass bestimmte Ziele aus Querschnittsbereichen der EU-Politik, wie etwa Antidiskriminierung, in allen für sie relevanten Politikfeldern mitberücksichtigt werden. Vgl. dazu Europäische Kommission/Centre for Strategic Evaluation Services, 2007; siehe auch Bokulic, 2006:88f.

²⁰⁹ Die Kommission beschränkt sich auf die Überwachung des Prozesses. Das Europäische Parlament und der Gerichtshof sind an der OKM weitgehend unbeteiligt.

Staaten in die Lage, auch in den nicht-vergemeinschafteten Politikfeldern des Minderheitenschutzes aktiv zu werden.²¹⁰

4.1.1.2. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich zum Minderheitenschutz im EU-Binnenbereich sagen, dass die EU seit dem Vertrag von Amsterdam über verschiedene Aktionslinien und Instrumente verfügt, um - bei entsprechendem politischen Willen - Maßnahmen zugunsten von Minderheiten zu ergreifen. Es wurde zwar unionsintern noch kein spezielles Minderheitenrecht in Bezug auf nationale Minderheiten entwickelt, die individualrechtliche Seite des Minderheitenschutzes wird aber mittlerweile unter anderem durch die Gemeinschaftsgrundrechte und den Nichtdiskriminierungsacquis gewährleistet.²¹¹

Die Änderungen im Vertrag von Lissabon und der Grundrechtecharta bringen zwar bislang nicht den von vielen Akteuren erhofften Durchbruch in der Minderheitenpolitik, lassen aber einige Ansätze erkennen, anhand derer sich der Minderheitenschutz im Gemeinschaftsrecht entfalten könnte. Dabei ist jedoch zu bemerken, dass es sich bei diesen Regelungen stets um Individualrechte handelt und keine Bestimmungen zur positiven Diskriminierung oder zu Gruppenrechten unter ihnen enthalten sind. Als Kompetenzgrundlage für eine positive und nachhaltige Politikgestaltung im EU-Gesetzgebungsprozess „können die entsprechenden Artikel der EU-Grundrechtecharta nicht bzw. nur äußerst schwer dienen“.²¹² Ferner wurde in keinem der beiden Rechtstexte eine Ermächtigungsnorm für den Minderheitenschutz auf EU-Ebene installiert. Die Verbotsnorm des Art. 21 GRC gibt der Union keine neuen Zuständigkeiten im Minderheitenschutz. Dieser Umstand wird durch die Systematik der EU-Grundrechtecharta verfestigt, wenn es in Art. 51 Abs. 2 GRC heißt:

„Diese Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“

²¹⁰ Vgl. dazu Bokulic et al, 2006:88f; siehe auch Opitz, 2008(a):36.

²¹¹ Zur mangelnden Kompetenzgrundlage der EU im Minderheitenschutz nach innen siehe Kaiser, 2005:72ff; Kaiser sieht die Ursachen für die langjährige Ignoranz der Union gegenüber dem Minderheitenschutz in der Struktur der EG als supranationale Organisation mit primär wirtschaftlicher Ausrichtung.

²¹² Opitz, 2007:132.

Auch auf eine weitere Diskrepanz ist hier hinzuweisen: Im Art. 19 des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV, ehem. Art 13 EGV) bleibt es bei den Diskriminierungsmerkmalen, die auch in Art. 13 EGV genannt sind. In Art. 21 GRC wird dagegen explizit die „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ als Verbotgrund genannt. Politische Versuche, etwa seitens einiger NGOs und „minderheitenfreundlicher“ Staaten im Laufe der Vertragsrevision Art. 13 EGV und Art. 21 GRC einander anzugleichen, schlugen fehl.²¹³ Aber immerhin stellen der neue EUV (post-Lissabon) und die Charta der Grundrechte die ersten Vertragsnormen dar, die Minderheiten ausdrücklich erwähnen. Sie liefert damit dem EuGH deutliche Impulse, zu Fragen des Minderheitenschutzes Stellung zu beziehen.²¹⁴ Darüber hinaus können die beiden Rechtstexte im Rahmen der Folgenabschätzung der Kommission (*impact assessment*), durch *mainstreaming* und bei der Arbeit der politischen Organe, insbesondere des Europäischen Parlaments, ihre Geltungskraft entfalten.

Neben dem Schutz der sprachlichen und kulturellen Vielfalt, der zu einem Projektschwerpunkt innerhalb der Union geworden ist, weist der Antidiskriminierungsacquis die größten Bezüge zum Minderheitenschutz auf.²¹⁵ Der Diskriminierungsschutz der Union enthält nicht nur die für nationale Minderheiten einschlägigen Diskriminierungsmerkmale (z.B. Rasse, ethnische Herkunft), sondern entwickelte auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 13 EGV ein integriertes Schutzkonzept mit innovativen und weitreichenden Richtlinien: „Damit wird der individualrechtliche Schutz von Minderheitenangehörigen in der EU verbessert [...] die Fortschritte in diesem Bereich zeigen jedenfalls, dass beim Diskriminierungsschutz die größte Übereinstimmung zwischen den traditionellerweise gegensätzlichen Ansätzen der EU-Staaten beim Thema Minderheitenschutz besteht.“²¹⁶

Auch wenn das Vertragswerk der EU das Thema „Minderheitenschutz“ zumindest bis zum Lissabon-Vertrag formal zu ignorieren schien, zeigt die Analyse des EU-Binnenstandards,

²¹³ Dies wäre insofern bedeutsam gewesen, da die Kommission lediglich Art. 19 AEUV (ehem. Art. 13 EGV) und nicht Art. 21 GRC als Kompetenzgrundlage für eine aktive Politikgestaltung nutzen kann. Der Verweis auf die nationalen Minderheiten in der GRC ist lediglich eine Verbotsklausel und enthält kein Mandat für die Kommission oder andere EU-Organe zur Bekämpfung der Diskriminierung. Allerdings kann er vom EuGH in seiner gestaltenden Rechtssprechung und von den EU-Organen in ihrer politischen Arbeit genutzt werden; vgl. Opitz, 2008a:31f.

²¹⁴ Dem EuGH kommt daher für die weitere Entwicklung beim Minderheitenschutz im EU-Binnenbereich eine Schlüsselrolle zu, sei es bei der möglichen Entwicklung eines Rechtsprinzips des Minderheitenschutzes oder bei der Abgrenzung der Konfliktbereiche zwischen nationalen Minderheitenschutzsystemen und Gemeinschaftsrecht; vgl. Kaiser, 2005: 207.

²¹⁵ Vgl. Opitz, 2007:139-148.

²¹⁶ Kaiser, 2005:209.

dass die EU auf mehreren Ebenen des Minderheitenschutzes aktiv geworden ist, sich in ihrer Rechtssetzung jedoch weitestgehend auf Antidiskriminierung beschränkt.²¹⁷ Auf faktischer Ebene finden bereits gewisse Unterstützungsmaßnahmen für Minderheitenangehörige statt (vgl. EU-Förderpolitik gegenüber den Roma); darüber hinaus ist das Schutzniveau im individualrechtlichen Bereich im Allgemeinen überdurchschnittlich. Auf mittlere Sicht unwahrscheinlich ist dagegen die Aufnahme von Gruppenrechten in das Gemeinschaftsrecht. Die Gründe dafür sind sowohl rechtlicher als auch politischer Natur: Zum einen müsste die EU mit solchen Kollektivrechten in das Staatsorganisationsrecht der Mitgliedsstaaten eingreifen, wozu sie (noch) keine Kompetenz besitzt. Zum anderen liegen die Grenzen für Minderheitenschutznormen beim Einstimmigkeitsprinzip, das im Rat in den wesentlichen minderheitenrelevanten Bereichen Anwendung findet.

Ein weiteres Hindernis für die Entstehung einer konvergenten EU-Minderheitenpolitik sind innerstaatliche Gründe wie landesspezifische Kulturen sowie rechtliche und politische Traditionen. „Der unterschiedliche kulturelle Hintergrund der Mitgliedsstaaten gegenüber dem Thema Minderheitenschutz bildet das größte Hemmnis für eine Weiterentwicklung des EU-Innenstandards und steht auch künftig der Einführung von Gemeinschaftskompetenzen für den Minderheitenschutz im Innenverhältnis entgegen“.²¹⁸

In naher Zukunft wird es bezüglich weiterführender Rechte für Minderheiten wohl zunächst bei den recht vagen Öffnungsklauseln für Maßnahmen positiver Diskriminierung im Antidiskriminierungsacquis bleiben. Am ehesten ist ein weiterer individualrechtlicher Ausbau im Bereich des Diskriminierungsschutzes zu erwarten.

4.1.2. EU-Außenbereich

Im EU-Außenbereich lässt sich dagegen eine lineare Entwicklung zugunsten einer sich verstärkenden EU-Minderheitenpolitik erkennen. Die EU ist in ihren externen Beziehungen in verschiedenen politischen Kontexten, aus unterschiedlichen Motiven und mit diversen Instrumenten für den Minderheitenschutz eingetreten.

²¹⁷ Ein expliziter Verweis auf die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge des Europarats und die internationalen Dokumente der OSZE im EU-Primärrecht blieb trotz der starken Bezugnahme auf diese Quellen im Rahmen der EU-Osterweiterung bisher aus.

²¹⁸ Kaiser, 2005:210f.

Bevor näher auf die konkrete Ausgestaltung der Konditionalitätspolitik im Beitrittsprozess eingegangen wird, sollen einige allgemeine Aspekte der EU-Minderheitenpolitik gegenüber Drittstaaten behandelt werden. Die Union tritt schon seit längerem für die Achtung und den Schutz von Minderheitenrechten in ihren Außenbeziehungen ein. Die Analyse der Minderheitenpolitik der EU in ihren Beziehungen zu Handelspartnern, Nachbarstaaten oder sonstigen Drittstaaten hat aufgrund der bestehenden Kompetenzlage stets sowohl die nationale als auch die europäische Ebene zu berücksichtigen. Zusätzlich ist zwischen dem auswärtigen Handeln der EU, etwa in Form der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den Außenbeziehungen der EG, zu differenzieren.²¹⁹

Die EG unterhielt als eigenständiges Völkerrechtssubjekt (Art. 281 EGV) über ihre Außenbeziehungen zu Wirtschaftspartnern und Entwicklungsländern eine eigene Außenhandels- und Entwicklungspolitik. Da die EG primär am Ausbau ihrer Handelsbeziehungen interessiert war, spielten im Rahmen ihrer weltweiten Wirtschaftsbeziehungen zu Drittstaaten Minderheitenprobleme nur am Rande eine Rolle. Lediglich durch Menschenrechts- und Minderheitenklauseln kam die EG dem normativen Anspruch des Minderheitenschutzes nach, um zumindest bei gravierenden Verstößen reagieren zu können.²²⁰

In den Außenbeziehungen der EU spielen seit Anfang der 1990er Jahre Minderheitenfragen eine nicht unbedeutende Rolle. Ausgangspunkt für diese Entwicklung war der Gemeinsame Standpunkt der Außenminister der EG-Mitgliedsstaaten vom 16. Dezember 1991, in dem sie im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) Richtlinien für die förmliche Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und auf dem Gebiet der Sowjetunion beschlossen. Danach mussten die Neustaaten vor der Anerkennung unter anderem „Garantien für die Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen [...]“ erfüllen.²²¹

Seit dem Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 gehört die Achtung von Minderheitenrechten zumindest indirekt zu den Zielen der Gemeinsamen Außen- und

²¹⁹ Diese Differenzierung erübrigt sich mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages Ende 2009, da er die EG und die EU fusioniert und der EU eine eigene Rechtspersönlichkeit gibt.

²²⁰ Vgl. Kaiser, 2005:249ff.

²²¹ Zit. nach Hofmann, 2006:385; ähnliche Voraussetzungen finden sich auch in der am gleichen Tage gefassten „Erklärung zu Jugoslawien“. Bezüglich der Anerkennung der Ex-Jugoslawischen Teilrepubliken waren diese Verpflichtungen von großer Bedeutung; vgl. Kaiser, 2005:227-234.

Sicherheitspolitik (GASP).²²² Die Europäische Union „erarbeitet und verwirklicht“ nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 EUV „die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen“.²²³ Die genannten OSZE-Dokumente haben ausdrücklich (auch) den Schutz von Minderheiten zum Gegenstand.

In der Folgezeit verstanden die EU-Staaten die Union immer mehr als politischen Akteur und beschäftigten sich daher auch in den Außenbeziehungen häufiger mit Minderheitenfragen. Insbesondere galt dies für die Regionen Ost-, Mittel- und Südosteuropa, in denen Fragen des Minderheitenschutzes ein Schwerpunktthema waren. Mit der ersten Initiative auf Grundlage einer gemeinsamen Aktion nach Art. 14 EUV beriefen die EU-Staaten eine internationale Konferenz zur Stabilität Europas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Aus dem *Stabilitätspakt für Europa* von 1993 erwuchs eine Art Koordinationsmechanismus für regionale Zusammenarbeit.²²⁴ Ziel des Paktes war, durch Konsolidierung der Grenzen und Gewährleistung eines ausreichenden Minderheitenschutzes Konflikten zwischen ehemaligen kommunistischen Ländern in Mittel- und Osteuropa vorzubeugen. Er wurde parallel zum Beschluss über die bevorstehende Osterweiterung der EU gestartet und sollte gezielt diejenigen Staaten der Region, die eine Perspektive für die Aufnahme in die EU hatten, bei der Vorbereitung auf einen Beitritt unterstützen. Der Stabilitätspakt wurde am 20. März 1995 auf der Schlusskonferenz der OSZE in Paris von 52 Staaten angenommen und nachfolgend der OSZE zur Durchführung übergeben. Der Stabilitätspakt ist damit kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine politische Deklaration. Inwieweit die Initiative tatsächlich als Erfolg gewertet werden kann, ist umstritten, auch wenn darauf verwiesen wird, dass etwa die Nachbarschaftsverträge zwischen Ungarn und Rumänien beziehungsweise der Slowakei nicht zuletzt im Rahmen dieser internationalen Konferenz verhandelt wurden.²²⁵

²²² Die GASP, die sich auf „alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt“ (Art. 11 Abs. 1 EUV), stellte die Weiterentwicklung der schon seit 1969 praktizierten EPZ dar. Die GASP basiert im Kern auf der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EU-Staaten. Nach der Konstruktion des Maastrichter Unionsvertrags war die Gemeinsame Außenpolitik nicht vergemeinschaftet, sondern als sog. „zweite Säule“ neben die Gemeinschaftsverträge getreten. Da die EU selbst bis zum Vertrag von Lissabon über keine Völkerrechtspersönlichkeit verfügte, blieb die Außenpolitik in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, und Maßnahmen der GASP waren rechtlich nur ihnen (und nicht der Union) zuzurechnen.

²²³ Ein Vorschlag zur Aufnahme der „Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte“ als spezifisches Ziel der GASP scheiterte auf dem Rat von Lissabon 26./27. Juni 1992; vgl. Bull.EG 6-1992, Anlage I,II Rahmen.

²²⁴ Die Initiative ging auf einen Vorschlag des damaligen französischen Premierministers Édouard Balladur zurück, daher spricht man auch vom „Balladur-Pakt“.

²²⁵ Dagegen kam die erhoffte Einigung auf einen Grundlagenvertrag zwischen den baltischen Staaten und Russland hinsichtlich der russischen Minderheiten bis zur Abschlusskonferenz nicht zustande; vgl. Kaiser, 2005:241

Präventive Elemente fanden sich allerdings in den Stabilitätsabkommen mit den Staaten Südosteuropas, denen gegenüber die EU - schon als Voraussetzung für die Aufnahme von vertraglichen Beziehungen - weit reichende Bedingungen gestellt hatte: So forderte der Rat in seinen Schlussfolgerungen *zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und bestimmten Ländern Südosteuropas* schon im April 1997:

„4. Es muß in glaubwürdiger Weise die Verpflichtung eingegangen werden, demokratische Reformen einzuleiten und den allgemein anerkannten Standards für Menschen- und Minderheitenrechte zu entsprechen [...] 6. Von öffentlichen Stellen darf keine allgemein diskriminierende Behandlung oder Einschüchterung von Minderheiten ausgehen [...] 9. Die Bereitschaft, mit den Nachbarstaaten in gutnachbarschaftliche, kooperative Beziehungen einzutreten, muß unter Beweis gestellt werden.“²²⁶

Eine erhebliche Bedeutung haben Minderheitenfragen auch im Rahmen des *Stabilitätspaktes für Südosteuropa*, der nach dem Ende des Kosovo-Krieges im Jahr 1999 die Bedingungen für eine friedliche Entwicklung in Südosteuropa verbessern sollte. Die Europäische Union ist Initiatorin und treibende Kraft hinter dieser Initiative, die nach dem Vorbild des *Stabilitätspaktes für Europa* nun auch auf die Staaten des westlichen Balkan ausgeweitet werden sollte, um sie enger an die EU-Strukturen heranführen zu können.²²⁷

4.2. Die EU-Minderheitenpolitik im Rahmen der Osterweiterung

Qualitativ wie quantitativ erfuhr die EU-Minderheitenpolitik eine Intensitätssteigerung im Rahmen der EU-Osterweiterung, die deutlich über das Engagement der EU in früheren Erweiterungen hinausging. Im Osterweiterungsprozess lag von Beginn an ein Fokus auf den zahlreichen ungelösten Minderheitenproblemen in den MOEL. Das Interesse der EU an

²²⁶ Rat der Europäischen Union, 1997: Ziff. 2.2.1; im Anhang desselben Dokuments werden Elemente des Grundsatzes „Respektierung und Schutz der Minderheiten“ genannt:

„- Recht der Minderheiten, eigene Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen sowie Organisationen oder Verbände zu gründen und aufrechtzuerhalten;

- angemessene Möglichkeiten für die Benutzung der Sprache der Minderheiten vor Gericht und bei Behörden;

- angemessener Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen, die in Gebiete zurückkehren, in denen sie eine ethnische Minderheit sind“.

²²⁷ Insgesamt beteiligten sich unter der Schirmherrschaft der OSZE 30 Staaten und 15 Internationale Organisationen an dem Pakt, vgl. Kaiser, 2005:243, siehe auch Website des *Stability Pact*, online abrufbar unter <http://www.stabilitypact.org> (Stand: 04.04.2011).

Stabilität in der Region ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts alte ethnische Konflikte in Ostmittel- und Südosteuropa wieder gewaltsam aufbrachen. In vielen postkommunistischen Staaten waren nach den Umwälzungen alte Feindseligkeiten und Ressentiments gegenüber Minderheitengruppen zutage getreten. Grenz- und Minderheitenfragen gewannen plötzlich wieder an politischer Aktualität und drohten eine destabilisierende Wirkung in der Region zu entfalten.²²⁸

In dieser Situation richteten die Regierungen ihre Außenpolitiken im Rahmen der EG/EU neu aus, um der Gefahr der Destabilisierung zu begegnen. Die Staatengemeinschaft war angehalten, schnell und pro-aktiv vorzugehen, um den sich anbahnenden Konflikten entgegenzuwirken. Der Minderheitenschutz wurde als wichtiges (und „souveränitätsschonendes“) Mittel angesehen, ethnische Konflikte zu unterbinden. „Dabei wurde von einer sich gegensätzlich verstärkenden Wechselwirkung ausgegangen: Stabilität durch Minderheitenschutz und Minderheitenschutz durch Stabilität.“²²⁹ Die zentrale Strategie der EU beruhte demnach auf einer sich zunehmend intensivierenden und verfeinernden Konditionalitäts- und Erweiterungspolitik, die *erstens* die Anerkennung der Staaten, und *zweitens* die Assoziation an die EU von bestimmten Voraussetzungen, auch im Minderheitenschutz, abhängig machte.

Diese stabilitätspolitische Strategie der EU zeigte sich auch in den Assoziierungsabkommen, die nachfolgend mit allen zehn MOEL abgeschlossen wurden. Zwar findet sich in den ersten „Europa-Abkommen“ mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei Ende 1991 der Minderheitenschutz noch keine Erwähnung. Alle nachfolgenden Abkommen enthalten jedoch schon in der Präambel einen Verweis auf die „Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte“.²³⁰

²²⁸ Minderheiten wurden aus Sicht der gerade unabhängigen gewordenen Staaten mitunter als eine Gefahr für den Prozess der Staatenbildung gesehen; zudem kündigten sich Streitigkeiten zwischen Nachbarländern an wie z.B. zwischen Deutschland und Polen bzw. der Tschechischen Republik, zwischen Ungarn und Rumänien bzw. der Slowakei oder zwischen Bulgarien und der Türkei.

²²⁹ Opitz, 2007:196.

²³⁰ Im Jahre 1993 folgten Europa-Abkommen mit Rumänien, Bulgarien und - nach dem Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei - mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik. Die Europa-Abkommen mit den baltischen Staaten wurden 1995 unterzeichnet, das Abkommen mit Slowenien 1996. Die Assoziationsabkommen bedeuteten aber keinen Automatismus für die Aufnahme in die EU und boten nur eine unverbindliche Beitrittsperspektive an; vgl. Kreile, 2006:653.

4.2.1. Konditionalitätspolitik

Maßgeblich für die Erweiterungspolitik waren die vom Europäischen Rat im Juni 1993 beschlossenen „Kopenhagener Kriterien“. Die politischen Beitrittskriterien, die rechtsstaatliche und demokratische Strukturen verlangen, beinhalten dabei auch den Minderheitenschutz:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Kandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die *Achtung und den Schutz von Minderheiten* verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“²³¹ (eigene Hervorhebung)

Die Vorgehensweise im Fall der Osterweiterung unterschied sich stark von bisherigen Erweiterungsrounden: Bei früheren Erweiterungen wurde der Minderheitenschutz nicht weiter thematisiert, obwohl etwa mit der Süderweiterung Staaten mit bis heute konfliktbeladenen Minderheitensituationen (Spanien, Griechenland) beigetreten sind; bei der EFTA-Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden im Jahr 1995 spielte der Minderheitenschutz ebenfalls keine große Rolle.²³² Bei der Osterweiterung stellte der Europäische Rat zum ersten Mal zusätzliche materielle Beitrittsbedingungen auf und präsentierte einen Kriterienkatalog, der in weiten Teilen nicht mehr für Verhandlungen offen stand.

Der Kopenhagener Kriterienkatalog brachte somit eine deutliche Ausweitung der bisherigen Beitrittsanforderungen.²³³ Die materiellen Bedingungen waren speziell auf die Defizite der MOEL ausgerichtet worden. Neben den politischen und wirtschaftlichen Kriterien wurde die

²³¹ Europäischer Rat, 1993:13.

²³² Vgl. Opitz, 2007:192f.

²³³ Zum Zeitpunkt des Kopenhagener Rates galt noch die alte Beitrittsklausel, die lediglich auf die Bedingung „europäischer Staaten“ und Verfahrensvorschriften abstellte; faktisch mussten alle Beitrittsstaaten eine freiheitlich-demokratische Staatsform aufweisen und seit 1977 auch dem Europarat und der EMRK beitreten; vgl. Hughes/Sasse, 2003:9.

„vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes“ verlangt.²³⁴ Mit dem sogenannten *Acquis*-Kriterium wird der bisher erreichte Integrationsstand an Rechten und Pflichten, der mit der Union verbunden ist, bezeichnet - einschließlich seiner Aktualisierungen im Beitrittsprozess. Den konkreten Beitrittsverhandlungen geht eine analytische Durchleuchtung des sich ständig fortentwickelnden *acquis* durch ein *screening* der EU-Kommission voraus.²³⁵ Die EU machte bereits die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen von der völligen oder teilweisen Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien abhängig und verfolgte deren weitere Implementierung und Einhaltung durch ein aufwendiges *Monitoring*-Verfahren während der Verhandlungen bis zur Aufnahme.

Die Einführung einer glaubwürdigen Beitrittsperspektive brachte eine Zeitenwende in der Beziehung zwischen der EU und den Ländern in Mittel- und Osteuropa: „Mit dem Beitrittsverfahren unterstützte die EU als Stabilitätsanker nicht nur die Transformationsprozesse der MOEL, sondern griff mit ihrer Konditionalitätspolitik aktiv und nachhaltig - durchaus im eigenen Interesse - in diese ein.“²³⁶ Im Folgenden werden die Instrumente der Konditionalitätspolitik mit Blick auf den Minderheitenschutz näher untersucht.

4.2.2. Das Kriterium „Minderheitenschutz“ im Beitrittsprozess

Auf dem Kopenhagener Gipfel wurde mit der Entscheidung zur Osterweiterung das politische Ziel klar benannt. Die EU stand nun vor der Aufgabe, die Beitrittskriterien zu konkretisieren. Auch bei deren Ausgestaltung orientierte sich der Europäische Rat an den politischen Bekenntnissen der europäischen Staaten, die diese bereits 1990 im politischen Rahmen der

²³⁴ Der Begriff des „gemeinschaftlichen Besitzstandes“ ist im Vertragswerk nicht verbindlich definiert, wurde aber in Art 2 EUV erwähnt. Er umfasst Inhalt, Grundsätze und politische Ziele der Verträge einschließlich des Vertrages von Maastricht, das Sekundärrecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofes; die Erklärungen und Entschlüsse der Union, die Rechtsakte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die in den Bereichen Justiz und Inneres vereinbarten Rechtsakte sowie die von der Gemeinschaft geschlossenen internationalen Abkommen und die Abkommen, die die Mitgliedstaaten untereinander in Bereichen schließen, die unter die Tätigkeit der Union fallen.

²³⁵ In solchen Aktualisierungs-*Screenings* erläutert die Kommission in bi- oder auch multilateralen Sitzungen mit den Bewerberländern Anforderungen bei der Übernahme und Anwendung des aktuellen *acquis*, und gibt Hilfestellung in solchen Feldern, in denen eine Übernahme zum Zeitpunkt des Beitritts als schwierig einzuschätzen ist; vgl. Lippert, 2006:123.

²³⁶ Opitz, 2007:198.

KSZE abgegeben und in minderheitenrelevanter Form im Kopenhagener Dokument der KSZE niedergelegt hatten.²³⁷

Neben der Aufnahmefähigkeit der EU bestimmten die Kopenhagener Kriterien politische, wirtschaftliche und administrative Beitrittskriterien. Die politischen Kriterien stellen dabei einen engen Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechten beziehungsweise dem Minderheitenschutz her. Allerdings wurden die einzelnen Anforderungen des politischen Kriteriums sehr vage formuliert, so dass sie der EU, insbesondere der Kommission, einen großen Auslegungs- und Ermessensspielraum beließen.

4.2.2.1. Rechtliche und politische Bedeutung

Durch den Amsterdamer Vertrag wurden 1999 nahezu alle politischen Beitrittskriterien in das Primärrecht überführt – allerdings wurde der Minderheitenschutz gerade *nicht* ausdrücklich in Art. 6 Abs. 1 EUV übernommen.²³⁸ Fraglich blieb, ob der Minderheitenschutz in Form der Kopenhagener Kriterien trotz dieses Widerspruchs ein rechtlich bindendes Kriterium oder stattdessen ein politisch dehn- und interpretierbares Kriterium für die Beitrittsstaaten war.²³⁹ Diese Frage wurde zusätzlich erschwert, da sich auch im *acquis communautaire* kaum rechtlichen Regelungen zum Minderheitenschutz fanden. Da das Minderheitenschutzkriterium ausschließlich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und den Stellungnahmen der Kommission auftauchte, hängt seine rechtliche Qualität von der Rechtsverbindlichkeit dieser Dokumente ab; der Europäische Rat ist aber weder ein (Rechtssetzungs-)Organ der Gemeinschaft noch der Union und kann kein verbindliches Gemeinschaftsrecht schaffen. Seine Funktion besteht vielmehr darin, die „erforderlichen Impulse“ für die Entwicklung der Union zu geben und „allgemeine politische Zielvorstellungen“ festzulegen (Art. 4 Abs. 1 EUV).

Trotz dieser Ausgangslage machte der weitere Beitrittsprozess deutlich, dass - unabhängig vom rechtlichen Gehalt - der Minderheitenschutz als politisches Beitrittskriterium eine besondere Rolle eingenommen hatte. Die Staats- und Regierungschefs der EU bestätigten die

²³⁷ Vgl. de Witte, 2000:4.

²³⁸ Die „Achtung und der Schutz von Minderheiten“ wurde nur von den Beitrittsländern eingefordert, die Verpflichtung der bestehenden Mitglieder sollte offenbar vermieden werden. Durch Art. 6 Abs. 1 EUV würden die Verfassungsprinzipien nämlich sowohl für die bisherigen als auch über Art. 49 Abs. 1 EUV für die zukünftigen Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich; vgl. Kaiser, 2005:263

²³⁹ Vgl. Opitz, 2007:202.

Beitrittsbedingungen auf nachfolgenden Gipfeln und bezeichneten die Erfüllung der politischen Kriterien als eine unabdingbare Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Bei den Beitrittsverhandlungen wurden auch die nicht im *acquis* kodifizierten Kopenhagener Kriterien streng überwacht.²⁴⁰ Die Kommission hat ebenfalls nach dem Amsterdamer Vertrag die weitere Gültigkeit der „ungeschriebenen“ Bedingungen unterstrichen; eine befriedigende Eingliederung der Minderheiten in die Gesellschaften der MOEL sei eine wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung des politischen Kriteriums, mithin der demokratischen Stabilität.²⁴¹

Die faktische Wirkung des Minderheitenkriteriums wurde auch dadurch verstärkt, dass sämtliche Kopenhagener Kriterien später in verschiedene außenpolitische Vereinbarungen – wie etwa die Assoziierungsabkommen oder den Stabilitätspakt für Südosteuropa – aufgenommen wurden. Außerdem sollen nach diversen Äußerungen der EU-Institutionen die Kopenhagener Kriterien über die Osterweiterung hinaus langfristig bei weiteren Beitritten eine wichtige Rolle als Beurteilungsmaßstäbe für die Beitrittsreife einnehmen.²⁴²

Im Laufe des *monitoring* wurden überdies immer neue Konditionalitäten aufgestellt, die weder in den Kopenhagener Kriterien explizit Erwähnung fanden noch in den Europa-Abkommen vereinbart waren. Die ständig aktualisierten Forderungen erhielten ihre Rechtsverbindlichkeit durch die von der Kommission ab 1998 mit jedem Land individuell abgeschlossenen Beitrittspartnerschaften, welche kurz- und mittelfristige Prioritäten für die Erfüllung der Beitrittskriterien festlegten. Wenn der Kandidatenstaat diese Beitrittspartnerschaft annahm, akzeptierte er die darin enthaltenen Konditionalitätsklausel.²⁴³

4.2.2.2. Inhaltliche Bedeutung

Mit den Kopenhagener-Kriterien wurden die inhaltlichen Beitrittsvoraussetzungen festgelegt. Die Formulierung „die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ deutete semantisch auf einen kollektivrechtlichen Ansatz hin, entgegen dem sonst üblichen individualrechtlichen

²⁴⁰ Unzureichende Regelungen zum Minderheitenschutz führten etwa dazu, dass auf dem Luxemburger Rat von 1997 die Slowakei von der ersten Beitrittsgruppe (zunächst) ausgeschlossen wurde. Im Jahr 1999 wurde dann die Erfüllung des politischen Kopenhagener Kriteriums für alle zehn MOEL festgestellt; vgl. Toggenburg, 2004:41

²⁴¹ Vgl. Europäische Kommission, 1997(c):42.

²⁴² Vgl. Kaiser, 2005:265.

²⁴³ Vgl. Riedel, 2001(a):1264.

Terminus „Angehörige von Minderheiten“ auf internationaler Ebene.²⁴⁴ Zudem ist aus der Formulierung herauszulesen, dass nach einem aktiven Engagement verlangt wird und dass die EU von den Kandidatenländern mehr erwarte als bloße Nichtdiskriminierung. Außerdem wurde mit dem Minderheitenschutz die „institutionelle Stabilität“ vorausgesetzt, was auf einen sicherheitsorientierten Ansatz der EU hindeutet.

Wie der Minderheitenschutz konkret ausgestaltet werden soll, ließen die Kopenhagener Kriterien offen; auch wurden keine Verweise auf EU-interne oder internationale Dokumente oder Abkommen gemacht. Da die EU selbst weder über eine homogene Position noch über einen rechtlichen Standard im Minderheitenschutz verfügte, konnte sie das Minderheitenkriterium auch nicht mit EU-Normen belegen. Deshalb war der Minderheitenschutz auch das schwächste (politische) Beitrittskriterium, da es sich nicht auf klare Vorgaben und Richtlinien aus dem Unionsrecht beziehen konnte: „of all the ‚Copenhagen criteria‘, minority rights protection is the most weakly defined by the EU as it lacks a clear foundation in law, and there are no established EU benchmarks.“²⁴⁵

Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Vorgaben erfolgte erst im Beitrittsprozess. Die Entscheidungsträger im Osterweiterungsprozess der EU hatten die schwierige Aufgabe, das Kriterium „Minderheitenschutz“ für die Beitrittsverhandlungen zu operationalisieren. Da sich der Europäische Rat nicht näher dazu äußerte, wie das Minderheitenkriterium zu erfüllen sei, blieb die Auslegung und Ausfüllung des Kriteriums im Verlauf der Beitrittsverhandlungen weitgehend der Kommission überlassen, der in der Vorbereitungsphase der Osterweiterung die Rolle einer Art „*Monitoring*-Instanz“ zukam.

Die Kommission ging beim *Monitoring*-Verfahren pragmatisch vor und wählte inhaltlich wie auch prozessual einen breiten Ansatz. Neben den Regelungen des Gemeinschaftsrechts bezog sie prinzipiell auch internationale Dokumente und völkerrechtliche Verträge, etwa des Europarats, zum Minderheitenschutz ein.²⁴⁶ Besonders das Rahmenübereinkommen ist hier hervorzuheben, welches der Kommission als Bewertungsmaßstab diente und einseitig von allen Beitrittsstaaten ratifiziert werden sollte. Im Strategiepapier der Kommission von 2002 heißt es etwa: „In Bezug auf die Achtung der Minderheitenrechte und den Schutz der

²⁴⁴ Siehe Hughes/Sasse, 2003:8.

²⁴⁵ Hughes/Sasse, 2003:12.

²⁴⁶ Vgl. hierzu Heidbreder/Carrasco, 2003:30.

Minderheiten untersucht die Kommission insbesondere die Einhaltung der Grundsätze des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.²⁴⁷

Inhaltlich lässt sich also zusammenfassen, dass die Mischung aus völkerrechtlichen Vorgaben und gemeinschaftsrechtlichen Besitzständen vor allem auf die Bereiche Nichtdiskriminierung und Integration von Minderheiten abstellten. Dabei verfolgte die EU anfangs auch kollektivrechtliche Zugänge gegenüber den MOEL, wovon sie im Verlauf des Beitrittsprozesses jedoch immer mehr zugunsten eines individualrechtlichen Ansatzes abließ:

„The main nodal-points of EU priorities formulated in the annual Regular Reports and in the Accession Partnerships reflect a more individualistic conception, articulating minority rights in the framework of individual human rights, thus focusing on the social integration of minorities (especially the Roma) and on the reinforcement of anti-discrimination legislation and policies in candidate states.“²⁴⁸

4.2.3. Der Monitoring-Prozess

Auf dem Gipfel von Madrid vom Dezember 1995 hatte der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, ihre Stellungnahmen zu den einzelnen Aufnahmeanträgen der Bewerberländer auf der Basis der Kopenhagener Kriterien abzugeben. In der Folgezeit war die Kommission zuständig für die Interpretation der von der EU gestellten Bedingungen und die Überwachung der gesamten Vorbereitungsphase. Damit fungierte die Brüsseler Behörde, anders als bei früheren Erweiterungen, faktisch als Verhandlungsführerin der Mitgliedsstaaten und Außenvertreterin der EU gegenüber den MOEL.

In ihren regelmäßigen Fortschrittsberichten, die sie beginnend mit den Stellungnahmen von 1997 jährlich für sämtliche Beitrittskandidaten herausgab, nahm die Kommission eine Bestandsaufnahme der einzelnen Länder vor, überprüfte die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und machte den Kandidaten detaillierte Vorgaben. Die Beitrittsreife und die Fortschritte der Bewerberländer

²⁴⁷ Europäische Kommission, 2002(a):11; dabei zog Kommission auch die rechtlich nicht verbindliche Empfehlung 1201 der parlamentarischen Versammlung des Europarats heran, die sowohl eine Definition von „nationaler Minderheit“ als auch kollektive Rechte enthält. Die Kommission hob die Bedeutung dieser Empfehlung (und speziell der Gruppenrechte) allerdings nur gegenüber der Slowakei und Rumänien hervor; vgl. Kaiser, 2005:280.

²⁴⁸ Vizi, 2005:92.

wurden anhand der politischen, wirtschaftlichen und administrativen Gesichtspunkte gemessen. Den Stellungnahmen der Kommission kommt ein großes Gewicht zu, denn sie bildeten die Grundlage für die notwendigen Beschlüsse des Rates über die Gestaltung der Beitrittsverhandlungen und über ihre Ausdehnung auf weitere Bewerberstaaten. Sie waren maßgebend für die im Rahmen des Rates zu fassenden Beschlüsse über die weitere Gestaltung der Beitrittsverhandlungen und wurden im Europäischen Rat regelmäßig übernommen.²⁴⁹

In den Fortschrittsberichten listete die Kommission für jeden Sektor die Defizite der Beitrittskandidaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf. Im Bereich der politischen Kriterien beschrieb die Kommission nicht nur die einzelnen Verfassungsinstitutionen, sondern prüfte auch die in der Praxis gewährten Rechte und Freiheiten. Das Minderheitenkriterium wurde dabei in einem eigenen Kapitel „Minderheitenrechte und Schutz von Minderheiten“ untersucht.

Die Fortschrittsberichte wurden 1998 durch die sogenannten „Beitrittspartnerschaften“ ergänzt, die der Rat mit jedem Beitrittskandidaten geschlossen hatte und die Bestandteile der intensivierten Heranführungsstrategie der Kommission waren. Sie gingen auf die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Beitrittskandidaten näher ein und legten kurz- und mittelfristige Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen für die finanzielle Unterstützung fest. Dabei wurde neben anderen Schlüsselbereichen auch das Minderheitenkriterium gegenüber einigen Beitrittsländern weiter betont und an entsprechende Finanzhilfen geknüpft.²⁵⁰

Die Begutachtung der zehn MOEL stellte die Kommission vor erhebliche Schwierigkeiten. Mangels eigener Kapazitäten zu Kontrolle der Fortschritte der Bewerberländer nutzte die Kommission die Vorarbeiten anderer Organisationen. Als Informationsquelle dienten in erster Linie auch die offiziellen Antworten der Beitrittskandidaten auf die Fragebögen der Kommission von 1996 beziehungsweise deren selbst übermittelten Angaben zur Aktualisierung der Stellungnahmen. Des Weiteren nutzte die EU-Kommission die Ergebnisse der Beratungen im Rahmen der Europa-Abkommen wie auch der Analyse des Besitzstandes (*screening*).²⁵¹ Außerdem griff sie auf Berichte des Europäischen Parlaments und der eigenen

²⁴⁹ Vgl. Kaiser, 2005:271.

²⁵⁰ Die Beitrittspartnerschaften schufen einen einheitlichen Gesamtrahmen für die konkreten EG-Hilfsprogramme - PHARE, ISPA und SAPARD - zur wirtschaftlichen Vorbereitung der Beitritte; vgl. Kaiser, 2005:268f., siehe auch Vachudova, 2005:129f.

²⁵¹ Die Verpflichtung der Beitrittskandidaten zum Minderheitenschutz und dessen Verbindung zur Achtung der Menschenrechte wurde bereits in den späteren Europa-Abkommen verankert. Diese Assoziierungsabkommen,

Delegationen in den entsprechenden Ländern zurück. Als wichtige Quellen wurden auch Berichte von internationalen Organisationen wie des Europarates, der OSZE, internationaler Finanzorganisationen und NGOs herangezogen.²⁵²

Die Kooperation zwischen Unterabteilungen der Kommission im *Monitoring*-Prozess wurde von einer horizontalen Koordinierungseinheit innerhalb der Generaldirektion für Erweiterung beaufsichtigt. In jedem Jahr legte diese Abteilung eine Liste von Kernpunkten vor, welche von den Länderabteilungen (*country desks*) bearbeitet werden sollten. Außerdem wurden die Entwürfe auf Inhalt und Sprache überprüft, um die Übereinstimmung und Vergleichbarkeit der Berichte zu gewährleisten. Die Erarbeitung der Stellungnahmen begann innerhalb der Kommission in der Regel Ende Juni, nachdem sie die verschiedenen Beiträge erhalten hatte und die *briefings* mit anderen internationalen Organisationen abgehalten wurden. Die relevanten Generaldirektionen und Länderabteilungen waren in die weitere Ausarbeitung der Berichte involviert. Die Texte wurden üblicherweise im September jedes Jahres mit der Rechtsabteilung (*legal service*) konsultiert.²⁵³

Die jährlichen Fortschrittsberichte waren bis zu ihrer Veröffentlichung im Oktober oder November vertraulich. Etwa sechs Wochen vor der Veröffentlichung wurden hohe Beamte der Kandidatenländer (in der Regel die Verhandlungsführer) über die wesentlichen Erkenntnisse der Kommission informiert.²⁵⁴ In dieser Phase waren die Berichte noch nicht abgeschlossen, um den Beitrittskandidaten noch eine letzte Chance zu ermöglichen, neueste Entwicklungen zu dokumentieren. Zwischen den jährlichen Berichten - etwa einmal pro Präsidentschaft - unterrichteten die Länderabteilungen der Kommission den Rat über den neuesten Informationsstand. Die Beitrittsländer und die EU-Delegationen versahen diese dann mit zusätzlichen Kommentaren.

Für die Länder der ersten Erweiterungsrunde gab die Kommission einen „Umfassenden Monitoringbericht“ (*Comprehensive Monitoring Report*) im Herbst 2003 heraus, der nach der Erfüllung des politischen Kriteriums nur noch auf das *Acquis*-Kriterium einging. Dabei

die die Gemeinschaft sukzessive mit sämtlichen MOEL abgeschlossen, forderten seit 1993 ausdrücklich auch die „Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte“ und überprüfen diese durch einen jeweils eingerichteten Assoziationsrat; vgl. Riedel, 2001(b):7f.

²⁵² Bei der Ausarbeitung der Fortschrittsberichte traf sich die Kommission in jährlichen *briefings* in Brüssel mit Vertretern des Europarats (inklusive des Vorsitzenden des „Beratenden Ausschusses“ des Rahmenübereinkommens) und der OSZE (inklusive dem Bürochefs des HCNM); vgl. Sasse, 2009:21.

²⁵³ Vgl. Sasse, 2009:21.

²⁵⁴ Vgl. Heidbreder/Carrasco, 2003:31.

wurden Minderheitenfragen in verschiedenen Abschnitten, wie etwa unter Kapitel 13 (Soziales und Beschäftigung), erwähnt. Diese Entwicklung zeigt auch die Kompetenzverlagerung innerhalb der Kommission im *Monitoring*-Prozess:

„Over time the line DGs had started to build more contacts with candidate countries, thereby gradually moving the emphasis away from DG Enlargement. DG Justice and Home Affairs, DG Employment and DG Regional Policy were gradually becoming the Commission’s focal point for minority related issues and decisions about funding and follow-up.“²⁵⁵

4.2.4. Bewertung des Minderheitenkriteriums im Osterweiterungsprozess

Mit dem Kriterium „Achtung und Schutz von Minderheiten“ und dessen Ausgestaltung in den Vorbereitungshilfen und Fortschrittsberichten hat die EU deutlich gemacht, dass der Minderheitenschutz von den staatlichen Akteuren aktiv gefördert werden soll. Dabei ist zu beachten, dass in erster Linie die Bewerberländer ihre Minderheiten schützen: „Nicht die EU, sondern die Beitrittsstaaten werden demnach von den Kopenhagener-Kriterien zu diesem aktiven Tun im Minderheitenschutz aufgefordert.“²⁵⁶

Die EU konnte davon ausgehen, dass die Attraktivität der Union so groß war, dass die Beitrittskandidaten ihre Forderungen trotz innenpolitischer Vorbehalte beachten würden. Die Ergebnisse aus den Fortschrittsberichten erzeugten einen gewissen Anpassungsdruck, da sie die Grundlage für die Weitergewährung oder für die Einstellung der Unterstützungsmaßnahmen der Beitrittspartnerschaften bildeten. Kritikpunkte in den Fortschrittsberichten mussten zügig behoben werden, um nicht die weitere Förderung oder gar den Beitritt selbst zu gefährden. Dieses System bestehend aus dem Angebot von Vorbereitungshilfen und der Möglichkeit von deren Aussetzung beziehungsweise der Nichtaufnahme in die EU wird auch als „reine Belohnungsstrategie“ bezeichnet.²⁵⁷ Es liegt an den Kandidatenländern selbst, ob sie auf die Bedingungen der EU eingehen. Wenn die Zielregierungen dies versäumen, werden sie einfach von den materiellen und institutionellen

²⁵⁵ Sasse, 2009:22.

²⁵⁶ Opitz, 2007:204.

²⁵⁷ Bei dieser Strategie wird im Fall, dass die Zielregierung die Bedingungen nicht erfüllt, die Belohnung einfach zurückgehalten. Die zwingt die Beitrittskandidaten nicht zur Erfüllung ihrer Kriterien mit einem Sanktionssystem („Bestrafungsstrategie“), stellt aber auch keine zusätzlichen Mittel bereit, um den Regierungen die Erfüllung der Bedingungen zu erleichtern („Unterstützungsstrategie“); vgl. Kapitel 1.3.

Belohnungen der EU ausgeschlossen und fallen im Ressourcen- und Beitrittswettbewerb zurück. Es bleibt aber auch grundsätzlich möglich, die Bedingungen abzulehnen und auf die Belohnung zu verzichten.

Die regelmäßigen Fortschrittsberichte haben einen sehr selektiven Ansatz der Kommission bei der Bewertung der Minderheitensituationen in den Beitrittsstaaten offenbart. Die Kommission richtete ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf drei Minderheitengruppen: Neben den russischen Gruppen im Baltikum bilden die Roma in Mittel- und Osteuropa und die ungarischen Minderheiten in ihren Nachbarstaaten die Schwerpunkte der *regular reports*. Zahlreiche kleinere Minderheitengruppen in den Beitrittsländern blieben dagegen unerwähnt oder wurden nur selten behandelt.²⁵⁸ Außerdem wurden die Minderheitengruppen nicht offiziell von EU-Seite aus in die Beitrittsverhandlungen miteinbezogen; sie waren nur mittelbar über die nationalen Parlamente beteiligt - falls die Minderheit dort repräsentiert war.

Insgesamt blieben der Inhalt und die Kohärenz des Minderheitenkriteriums weitgehend unklar, da die Kommission keine eindeutigen, objektiven Entscheidungskriterien entwickelte, wann „die Achtung und der Schutz von Minderheiten“ verwirklicht sei. Im Laufe des Erweiterungsprozesses änderten sich zum Teil die Forderungen gegenüber den Kandidatenländern, was die Herausbildung eines einheitlichen Standards erschwerte. Die EU konnte kein generelles und konsistentes Modell in der Minderheitenpolitik anbieten. In diesem Sinne wird das Minderheitenschutzkriterium auch als *moving target* bezeichnet, da die Auslegung durch die EU dem zeitlichen und länderspezifischen Wandel unterlag.²⁵⁹ Angesichts der grundsätzlich divergierenden Haltungen der Mitgliedsstaaten zur EU-Minderheitenpolitik und des unklaren und lückenhaften Minderheitenschutzes innerhalb der EU musste es der Union auch schwer fallen, ein bestimmtes Schutzmodell als einheitlichen Maßstab zu propagieren.

Die Kommission ging jedoch pragmatisch vor, indem sie das Fehlen eines einheitlichen Minderheitenschutzsniveaus und den großen Beurteilungsspielraum bei der Bewertung der Beitrittsreife nutzte, um zwischen den einzelnen Beitrittsländern zu differenzieren und verschiedene Standards anzulegen:

²⁵⁸ Vgl. Kaiser, 2005:272.

²⁵⁹ Vgl. Vizi, 2005: 97.

„Sie wendete nicht ein einziges Schutzkonzept gegenüber allen Kandidatenländern an, sondern kombinierte verschiedene Schutzmodelle [...] Für die Union hatten die interpretationsfähigen Formulierungen des politischen Kriteriums den Vorteil, dass sie nicht aus ein bestimmtes Schutzmodell festgelegt war; dadurch blieb sie in der Lage, die Aufnahmekriterien selbstständig zu interpretieren und ihren Inhalt bezogen auf jedes Beitrittsland flexibel festzulegen.“²⁶⁰

Die Kommission hatte zudem eine dominierende Rolle während der Beitrittsverhandlungen: Sie konnte weitgehend unabhängig von anderen EU-Institutionen die Bedingungen festlegen und in ihren Evaluierungsberichten selbst die Einhaltung überprüfen und war somit im Beitrittsprozess sowohl „Spieler als auch Schiedsrichter“.²⁶¹

In einer vorläufigen Bewertung des *Monitoring*-Mechanismus lässt sich kritisch festhalten, dass es Mängel in der Kohärenz, der Transparenz der Quellen und inhaltlicher Führung gab, worunter die Glaubwürdigkeit der EU-Konditionalitätspolitik zu leiden hatte.²⁶² Zu den problematischen Aspekten der Ausgestaltung der Fortschrittsberichte gehörte unter anderem, dass sie aufgrund von Sprunghaftigkeit und Inkonsistenz wenig systematisch und chronologisch die Entwicklungen der nationalen Minderheitenpolitiken begleiteten.²⁶³ Auch wurde bemängelt, dass die pragmatische, flexible Handhabung des Minderheitenschutzkriteriums zu fehlender Transparenz und mangelnder Berechenbarkeit ihres Vorgehens führte. Für die Beitrittskandidaten stellte das Minderheitenkriterium damit eine variable und inkonsistente Bedingung mit schwer einzuschätzenden Hindernissen dar.²⁶⁴

Die inkonsequente Selektivität im Umgang mit Minderheitenproblemen lässt sich mit der bereits angesprochenen Annahme erklären, dass die EU das Thema Minderheitenschutz stets unter einem primär stabilitäts- und sicherheitspolitisch orientierten Ansatz behandelt hat. Tatsächlich hat die Kommission weniger den Menschenrechtsaspekt als vielmehr den Sicherheitsaspekt in ihrer Konditionalitätspolitik verfolgt. Auch die Auswahl der bevorzugt behandelten Minderheitengruppen in den Fortschrittsberichten wurde primär auf das Konfliktpotential der ethnischen Gruppe für die Stabilität der Kandidatenstaaten, für den

²⁶⁰ Kaiser, 2005:290f.

²⁶¹ Vgl. Grabbe, 1999:6.

²⁶² Eine Übersicht über die Vor- und Nachteile des *Monitoring*-Prozesses findet sich bei Bokulic et. al, 2006:70f.

²⁶³ Vgl. Sasse, 2004:69.

²⁶⁴ Gleichzeitig zeigte sich im fortlaufenden Beitrittsprozess, dass das Minderheitenkriterium das schwächste der politischen Kriterien und kein Ausschlusskriterium für die Kandidatenländer war; ein Scheitern der Verhandlungen am Minderheitenschutz galt in den meisten Fällen als unwahrscheinlich; vgl. Kaiser, 2005:292.

weiteren Integrationsprozess und für die Sicherheitsinteressen der Union insgesamt ausgerichtet. Die EU achtete dabei auch auf Empfindlichkeiten der alten EU Mitgliedsstaaten bezüglich der Migration von Roma und auch des großen Nachbarstaats und Rohstofflieferanten Russlands. Dabei verfolgte die Gemeinschaft mit ihrem Engagement für die Rechte der Roma und der russischen Minderheiten in den baltischen Staaten vornehmlich regionale sicherheits- und stabilitätspolitische Interessen.²⁶⁵

4.3. Zwischenergebnis

Mit Hinblick auf die EU-Osterweiterung lässt sich eine Divergenz des Minderheitenschutzes innerhalb der EU und des entsprechenden Außenstandards feststellen. Das von der Union im Außenverhältnis menschenrechtlich begründete Minderheitenschutzkriterium hatte bis zum Vertrag von Lissabon nur eine schwache rechtliche Grundlage im EU-Vertragswerk.²⁶⁶ Augenscheinlich zeigte sich dieser Umstand in der Änderung von Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag mit dem Vertrag von Amsterdam, als gerade das Minderheitenschutzkriterium als einziges politisches Kriterium nicht übernommen wurde. Noch deutlicher wurde der Doppelstandard mit der einseitigen Forderung der EU gegenüber den Beitrittsstaaten, das Rahmenübereinkommen des Europarats zu ratifizieren. Spätestens zu diesem Zeitpunkt offenbarte sich, dass der Minderheitenschutz nur für die MOEL eine zwingende Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU war, nicht aber für die alten Mitgliedsstaaten:

„Der europäische Minderheitenschutz-Standard, an dessen Ausarbeitung die EU-Staaten im Rahmen der OSZE und des Europarats in den 1990er Jahren maßgeblich beteiligt gewesen waren und dessen Verwirklichung von den MOEL im Beitrittsprozess verlangt wurde, war wohl mehr als ‚Export-Schlager‘ denn für den ‚Hausgebrauch‘ innerhalb der EU-Staatengemeinschaft geplant gewesen.“²⁶⁷

Der Vorwurf, die Union würde in ihrer Minderheitenpolitik mit zweierlei Maß messen, wurde von Seiten internationaler Organisationen, der betroffenen MOEL sowie zahlreicher NGOs

²⁶⁵ Vgl. hierzu Sasse, 2005:7

²⁶⁶ Die Asymmetrie zwischen Außen- und Innenstandard ist in der Struktur der Union begründet und grundsätzlich zulässig. Die Union kann prinzipiell im Außenverhältnis höhere Anforderungen im Minderheitenschutz aufstellen als im Innenverhältnis, da es sich um einen nicht-vergemeinschafteten Bereich handelt. Es gibt aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung keine Kompetenz der EU im Minderheitenschutz und deshalb auch keine Verpflichtungen den höheren Außenstandard in das interne EU-Rechtssystem umzusetzen; vgl. Kaiser, 2005:318f.

²⁶⁷ Kaiser, 2005:300.

vorgebracht. Hauptkritikpunkt war, dass keiner der bisherigen EU-Mitgliedsstaaten das Minderheitenschutzkriterium zum Zeitpunkt des Beitritts erfüllen musste und so manch arrivierter Mitgliedsstaat die Kriterien selbst zum aktuellen Zeitpunkt nicht würde erfüllen können. Der Doppelstandard ließ Erinnerungen an das diskriminierende und letztlich gescheiterte Minderheitenschutzsystem der Völkerbundära wach werden. Kritik kam aber auch von Minderheitengruppen in den alten EU-Staaten, die sich von der EU in ihrem Einsatz für mehr Rechte vernachlässigt fühlten.²⁶⁸

Neben der Diskrepanz im Vergleich der Zielvorgaben des Binnen- und Außenbereichs zeigt sich der Doppelstandard auch in der EU-Kompetenzordnung.²⁶⁹ Das Gemeinschaftsrecht spricht der Kommission im Binnenbereich keine vergleichbare Machtstellung zum *monitoring* zu, wie sie im Beitrittsprozess einnimmt. Die Kommission konnte während der Verhandlungen als „exekutives“ Organ mit zweifelhafter demokratischer Legitimation weitgehend autonom zu Parlament und Rat auftreten. Diesen „Überwachungsstatus“ über die politische Situation der Minderheiten in den MOEL wollte sie offenbar auch nach der Erweiterung beibehalten, wie sich aus ihrer Mitteilung vom Oktober 2003 schließen lässt. Die Kommission hatte damals angekündigt, dass sie auch nach der Osterweiterung im Rahmen des Frühwarnmechanismus des Art. 7 Abs. 1 EUV stärker auf die Einhaltung der Grundwerte der EU in sämtlichen Mitgliedsstaaten achten wird. So stellt die Kommission fest:

„Gegenstand einer Verletzung können beispielsweise Teile der Bevölkerung sein, gegen die sich bestimmte einzelstaatliche Maßnahmen richten. Bei der Prüfung könnte die Tatsache eine Rolle spielen, dass die betroffenen Bevölkerungsschichten besonders verletzlich sind (nationale, ethnische oder religiöse Minderheiten, Migranten).“²⁷⁰

Die Gegenüberstellung von Innen- und Außenstandard in der Minderheitenpolitik der EU zeigt aber auch, dass in einigen Bereichen der Doppelstandard zunehmend aufgelöst wird. Diese Angleichung erfolgte etwa durch die zunehmende Umsetzung des Nichtdiskriminierungsacquis sowie der Maßnahmen der Integration von Minderheiten im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Außerdem hat sich die EU der

²⁶⁸ vgl. Kaiser, 2005:301

²⁶⁹ Im Grunde müsste man von mehreren, wechselnden Standards der EU-Minderheitenpolitik sprechen, da die Union auch im Außenbereich keinen einheitlichen Standard besaß, sondern nochmals thematisch und regional differenzierte. So wurden gegenüber den MOEL unterschiedlich hohe Forderungen aufgestellt; vgl. Kaiser, 2005:301.

²⁷⁰ Europäische Kommission, 2003(a):8.

problematischen Lage der „grenzüberschreitenden“ Minderheit der Roma angenommen.²⁷¹ Institutionell könnte die Grundrechtecharta zur weiteren Auflösung des Doppelstandards beitragen, was jedoch von der Rechtsprechung des EuGH abhängen wird. Auch die Aufnahme der Minderheitenrechte zu den Grundwerten der Union mit dem Vertrag von Lissabon wird voraussichtlich zu einer Angleichung innerer und äußerer Standards der EU führen.²⁷²

²⁷¹ Die Kommission hatte dazu im September 2008 einen *Europäischen Roma-Gipfel* einberufen, siehe dazu auch die Mitteilung der Kommission: „Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneueres Engagement“, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0420:FIN:DE:HTML> (Stand: 04.04.2011)

²⁷² Vgl. dazu Kapitel 7.

LÄNDERSTUDIEN

5. Länderstudien

Nach den theoretischen und begrifflichen Vorüberlegungen der vorangegangenen Kapitel werden in den Fallstudien empirisch-analytische Fragen des Minderheitenschutzes erörtert. Zunächst wird auf die demographische Lage und die verfassungsrechtlichen Grundlagen des jeweiligen Landes eingegangen, um anschließend die Minderheitenpolitik in den verschiedenen Phasen zu untersuchen. Dabei wird zwischen innen- und außenpolitischen Entwicklungen unterschieden, wenngleich sich diese freilich gegenseitig beeinflussen, behindern oder verstärken können. Anschließend wird die Minderheitenpolitik in Anbetracht der Konditionalitätskonstellation im Prozess der EU-Erweiterung analysiert.

5.1. Ungarn

5.1.1. Demographische Lage

Tabelle 3: Minderheiten in Ungarn

	1990 ²⁷³		2001 ²⁷⁴	
Gesamtbevölkerung	10.374.823		10.198.315	
	Nation. Bekenntnis	Muttersprache	Nation. Bekenntnis	Muttersprache
Roma	142.683 (1,4 %)	48.072 (0,46 %)	190.046 (1.9 %)	48.685 (0,48 %)
Deutsche	30.824 (0,3 %)	37.511 (0,36 %)	62.233 (0.6 %)	33.792 (0,33 %)
Slowaken	10.459 (0,1 %)	12.745 (0,1 %)	17.693 (0.17 %)	11.817 (0,01 %)
Kroaten	13.570 (0,1 %)	17.577 (0,17 %)	15.620 (0.15 %)	14.345 (0,01 %)
Rumänen	10.740 (0,1 %)	8.730	7.995	8.482
Ukrainer	k.A.	k.A.	5.070	4.885
Serben	2.905	2.953	3.816	3.388
Slowenen	1.930	2.627	3.040	3.187
Polen	k.A.	3.788	2.962	2.580
Griechen	k.A.	1.640	2.509	1.921
Bulgaren	k.A.	1.370	1.358	1.299
Ruthenen	k.A.	674	1.098	1.113
Armenier	k.A.	37	620	294

²⁷³ Hungary 1st Report, 1999:10. Bei den Volkszählungen wurden zwar Kriterien wie Nationalität, Muttersprache oder kulturelle Identität erhoben, doch machten viele Personen aus Datenschutzgründen keinen Gebrauch von dieser Option. Die Schätzungen von Minderheitenorganisationen fallen deshalb weitaus umfangreicher aus. Im Jahre 1990 wurde die Zahl der Roma auf 400.000- 600.000, der Deutschen auf 200.000- 220.000, der Slowaken auf 100.000- 110.000, der Kroaten auf 80.000- 90.000 und die der Rumänen auf 25.000 geschätzt; vgl. Hungary 1st Report, 1999:11.

²⁷⁴ Hungary 3rd Report, 2009:5.

5.1.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Minderheitenschutzes schuf die Grundlage, um die Probleme bezüglich der Minderheiten innerhalb (und außerhalb) der ungarischen Staatsgrenzen anzugehen. Die Prinzipien der Minderheitenpolitik in Ungarn sind im „Minderheitenartikel“ enthalten, der anlässlich der Verfassungsrevision von 1989 aus seinem bisherigen Kontext des allgemeinen Gleichheitssatzes herausgelöst und in Art. 68 Verf. als eigenständige Bestimmung ausgestaltet wurde.²⁷⁵ Seine fünf Absätze enthalten Gleichheits-, Freiheits- und Teilhaberechte, welche die grundrechtliche Sicherung der Rechte der ethnischen und nationalen Minderheiten repräsentieren. Im Wortlaut des Art. 68 Verf. heißt es:

„(1) Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten sind Teilhaber an der Macht des Volkes: Sie sind staatsbildende Faktoren.

(2) Die Republik Ungarn gewährt den nationalen und ethnischen Minderheiten Schutz. Sie gewährleistet ihre kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben, die Pflege ihrer eigenen Kultur, den Gebrauch ihrer Muttersprache, den muttersprachlichen Unterricht und das Recht, den Namen in der eigenen Sprache zu führen.

(3) Die Gesetze der Republik Ungarn gewährleisten die Vertretung der auf dem Gebiet des Landes lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten.

(4) Die nationalen und ethnischen Minderheiten können örtliche und landesweite Selbstverwaltungen errichten.

(5) Zur Annahme des Gesetzes über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten sind die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten der Landesversammlung notwendig.²⁷⁶

²⁷⁵ Die üblichen Diskriminierungsverbote, insbesondere in Hinsicht auf Sprache, Rasse, Religion und nationale Herkunft sind in Artikel 70/A der ungarischen Verfassung festgehalten; auch „positive Diskriminierung“, also staatliche Förderungsmaßnahmen zum Ausgleich tatsächlich bestehender Chancenungleichheiten, ist in der Verfassung ausdrücklich gestattet (Art. 70/A 3); vgl. Brunner/Küpper, 2004:30.

²⁷⁶ Verfassung der Republik Ungarn; in: Epiney/Hufeld, 2009:571.

Auch das Amt des Minderheiten-Ombudsmannes wurde durch ein Gesetz bereits im Jahr 1990 in der Verfassung verankert.²⁷⁷ Seine Aufgaben werden in Art. 32/B Abs. 2 Verf. aufgezählt:

„Es ist die Aufgabe des Parlamentarischen Beauftragten für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, die ihm im Zusammenhang mit den Rechten der nationalen und ethnischen Minderheiten zur Kenntnis gelangten Missstände zu untersuchen oder untersuchen zu lassen und im Interesse der Abhilfe allgemeine oder individuelle Maßnahmen zu veranlassen.“²⁷⁸

Darüber hinaus ist noch auf eine minderheitenrelevante Verfassungsbestimmung mit außenpolitischem Bezug hinzuweisen: Nach Art. 6 Abs. 3 Verf. bekennt sich der ungarische Staat zur Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und „fördert die Verbesserung ihrer Beziehung zu Ungarn“. In dieser Bestimmung liegt die verfassungsrechtliche Legitimation der minderheitenorientierten Außenpolitik aller bisherigen ungarischen Regierungen nach der Wende.²⁷⁹

5.1.3. Die Minderheitenpolitik von 1989-1998 (erste Phase)

5.1.3.1. Innenpolitische Entwicklungen

Nach dem Ende des kommunistischen Systems leitete der mit der Verfassungsrevision vom Oktober 1989 vorbereitete und mit den Wahlen von März/April 1990 vollzogene demokratische Systemwechsel auch in der Minderheitenpolitik eine Wende ein. Das zuvor jahrzehntelang heikle Thema fand plötzlich wieder innen- und außenpolitische Aufmerksamkeit. Die historische Erfahrung der Assimilierungspolitik und die Sorge um die Situation der Auslandsungarn in den angrenzenden Staaten veranlasste die politische Elite Ungarns in den 1990er Jahren dazu, eine kohärente Minderheitenpolitik zu verfolgen, die sich auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen konnte. Zu diesem Zweck wurden staatliche Behörden und Gremien errichtet, die sich von Amts wegen um den Minderheitenschutz kümmern sollten. Schon 1990 wurde das Amt für nationale und ethnische

²⁷⁷ Vgl. Brunner/Küpper, 2004:32. Diese Position wurde zum ersten Mal im Jahr 1995 besetzt, als das ungarische Parlament mit Jenő Kaltenbach den ersten parlamentarischen Minderheiten-Ombudsmann bestellte.

²⁷⁸ Epiney/Hufeld, 2009:561.

²⁷⁹ Vgl. Brunner/Küpper, 2004: 32.

Minderheiten (*Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal* - NEKH) gegründet, primär zur Vorbereitung der minderheitenpolitischen Entscheidungen der Exekutive und der Ausgestaltung des Konzepts der Minderheitenpolitik.²⁸⁰

Im Jahr 1993 folgte das Parlament dem Verfassungsauftrag zur Verabschiedung eines Minderheitengesetzes und erließ das *Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten* (fortan Minderheitengesetz, MindG) mit der überwältigenden Mehrheit seiner Mitglieder. Es gewährt den in Ungarn lebenden und anerkannten Minderheiten individuelle und kollektive Rechte, das Recht auf Personalautonomie sowie das Recht auf Errichtung von Selbstverwaltungen. Das Recht auf nationale und ethnische Identität wurde bei der Verabschiedung des Minderheitengesetzes als fundamentales Grund- und Freiheitsrecht anerkannt, welches sowohl Individuen als auch Gruppen zusteht.

Alle Minderheiten waren fortan berechtigt, diese Rechte in Anspruch zu nehmen. Als nationale oder ethnische Minderheit gelten nach dem Minderheitengesetz alle Bevölkerungsgruppen, die seit mindestens 100 Jahren auf dem Territorium der Republik Ungarn leben; eine zahlenmäßige Minderheit in der Bevölkerung darstellen; ungarische Staatsbürger sind; sich von der übrigen Bevölkerung durch eigene Sprachen, Kulturen und Traditionen unterscheiden sowie ein gemeinschaftliches Bewusstsein erkennen lassen, das darauf ausgerichtet ist, all dies zu erhalten und die Interessen der jeweiligen historischen Gemeinschaft wahrzunehmen (§ 1, Abs. 2 MindG). Zu den 13 anerkannten Minderheiten in Ungarn gehören Armenier, Bulgaren, Deutsche, Griechen, Kroaten, Polen, Roma,²⁸¹ Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer (§ 61 Abs. 1 MindG).

Nach den Bestimmungen des Minderheitengesetzes hat jede Person das grundlegende Recht, aber nicht die Pflicht, die Zugehörigkeit zu einer nationalen, ethnischen Gruppe oder Minderheit auf sich zu nehmen und zu bekennen; auch zwei oder mehrere solcher Zugehörigkeiten sind möglich. Das Minderheitengesetz bestimmt ferner, dass Angehörige von

²⁸⁰ Vgl. Petrétei, 2001:184; Brunner/Küpper, 2004:68f.

²⁸¹ Der Wortlaut des MindG von 1993 subsumiert diese sehr heterogene und fragmentierte Bevölkerungsgruppe unter dem Begriff „Zigeuner“ (*cigány*). Dieser Begriff wird jedoch im Rahmen dieser Arbeit aufgrund seiner negativen Konnotation nicht weiter verwendet - stattdessen wird auf den im internationalen Sprachgebrauch (und auch in späteren Rechtstexten) üblichen Begriff der „Roma“ zurückgegriffen, der sich auch in der Wissenschaft als übergreifender Terminus für die verschiedenen Untergruppen wie der Kalderasch, der Lovara, der Sinti oder der Aschkali etabliert hat.

Minderheiten das Recht haben, ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit bei der Volkszählung vertraulich und anonym zu bekunden.²⁸²

Das Minderheitengesetz garantiert im individualrechtlichen Abschnitt (§ 7 - 14) den Angehörigen der Minderheiten ein Recht auf politische und kulturelle Chancengleichheit, auf Teilnahme am öffentlichen Leben, auf Achtung ihrer Traditionen, auf Pflege der familiären Beziehungen und das Recht auf Namensführung in der eigenen Sprache. Die zu einer Minderheit gehörende Person hat außerdem das Recht, ihre Muttersprache, Geschichte, Kultur und Tradition kennen zu lernen, zu pflegen, zu mehren und weiterzugeben, am muttersprachlichen Unterricht und an der muttersprachlichen Bildung teilzunehmen sowie Kontakte sowohl zu den staatlichen und gemeinschaftlichen Institutionen der Mutterländer und Sprachnationen als auch den Konationalen zu unterhalten.²⁸³

Auf kollektivrechtlicher Ebene enthält das Minderheitengesetz eine Reihe von Gemeinschaftsrechten (§ 15 - 20) wie die Freiheit der Gründung von Minderheitenorganisationen, das Recht auf muttersprachlichen Unterricht und Aufbau des hierzu erforderlichen Netzes von Erziehungs-, Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen. Hinzu kommen zahlreiche Rechtspositionen auf dem Gebiet der Kultur- und Sprachpflege - auch mit internationalem Bezug - und schließlich das Recht auf Vertretung der Minderheiten im Parlament. Mit den kulturellen Minderheitenrechten korrespondiert die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens zur regelmäßigen Produktion und Ausstrahlung von Minderheitenprogrammen.²⁸⁴

Die gesetzliche Ausgestaltung des verfassungsmäßigen Rechts auf Minderheitenautonomie spiegelte sich im Recht auf Errichtung von Selbstverwaltungen auf örtlicher und Landesebene (§ 21 MindG) wider. Im System der Minderheitenselbstverwaltung traten die Selbstverwaltungen in den lokalen Organisationsstrukturen in drei Varianten in Erscheinung: der kommunalen Minderheitenselbstverwaltung, der indirekt errichteten örtlichen Minderheitenselbstverwaltung und der direkt errichteten örtlichen Minderheitenselbstverwaltung.²⁸⁵ Die Minderheitenselbstverwaltungen in den Gemeinden kamen durch die Wahl von Vertretern der Minderheiten in den Abgeordnetenkörperschaften

²⁸² Vgl. Pan/Pfeil, 2006a:590.

²⁸³ Vgl. Petrétei, 2001: 173.

²⁸⁴ Vgl. Petrétei, 2001:174.

²⁸⁵ Vgl. Küpper, 1998:180, siehe auch Seewann, 1995:365ff.

der kommunalen Selbstverwaltungen zustande.²⁸⁶ Dieses zunächst auf lokaler Ebene eingeführte und an die Kommunalwahlen gekoppelte System bildete die Grundstruktur für die Errichtung von Institutionen der Selbstverwaltung auf Landesebene. Die Vollversammlungen der minoritären Landesselbstverwaltungen wurden in der Regel durch eine Elektorenversammlung gewählt, die aus den kommunalen Minderheitenstrukturen hervorging.²⁸⁷

Die Minderheitenselbstverwaltungen wurden mit Informations-, Anhörungs-, Vorschlags- und Zustimmungsrechten ausgestattet. Auf örtlicher Ebene fungierten die rechtmäßigen Organe als Partner von Gemeindeverwaltungen hinsichtlich regionaler Belange: ihnen stand ein Meinungsäußerungs- und Zustimmungsrecht bei der Beschlussfassung über wichtige Fragen in den Bereichen Unterricht und Kultur zu; ihre Zustimmung war ebenfalls erforderlich in Angelegenheiten der Schule, der Medien, der Wahrung des kulturellen Erbes, der Kultur und des Sprachgebrauchs – so etwa bei der Bestellung eines Direktors für (Minderheiten-) Schulen.²⁸⁸ Auf Landesebene wirkten die Selbstverwaltungen als Partner für Gesetzgebung und Zentralregierung hinsichtlich landesweiter Belange mit.

Ausgestattet mit Rechtsstatus als juristische Personen und garantierten Freiheiten stellen die Minderheitenselbstverwaltungen auch eine Ergänzung dar zu den Einrichtungen, die insbesondere in Form von NGOs und Vereinigungen die Interessen der Minderheiten vertreten. In Siedlungen, deren Bevölkerungen wesentlich einer Minderheit angehören, bietet die Einrichtung von Minderheitenselbstverwaltungen Möglichkeiten, die an solche einer Autonomie heranreichen. Das einzigartige Regelungskonzept lässt sich jedoch schwer einem bestimmten Autonomiemodell zuordnen und beruht auf eigenen theoretischen Annahmen.²⁸⁹ Dementsprechend handelt es sich um „eine originäre und originelle Kombination von Elementen der Territorial- und Personalautonomie, deren Kernstück ein System demokratisch legitimierter Vertretungskörperschaften bildet.“²⁹⁰

²⁸⁶ Am 11. Dezember 1994 wurden im Rahmen der Kommunalwahlen erstmals Wahlen für die Minderheitenselbstverwaltungen abgehalten. Dabei wurden von den 13 Minderheiten insgesamt 792 Minderheitenselbstverwaltungen gewählt; vgl. Hungary 1st Report, 1999:97.

²⁸⁷ Vgl. Brunner/Küpper, 2004:39f.

²⁸⁸ Vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):604.

²⁸⁹ Viele der grundlegenden Ideen dieser gesetzgeberischen Neuschöpfung eines dezentralen Modells der Kulturautonomie gehen auf die Austro-Marxisten um Karl Renner (1870-1950) zurück; vgl. Krizsan, 2000:250ff.

²⁹⁰ Brunner/Küpper, 2004:37.

Neben der durch die Minderheitenselbstverwaltungen ermöglichten Selbstorganisation nach innen garantiert die ungarische Verfassung von 1989 den autochthonen Minderheiten auch demokratische Teilhabe am Staatsganzen. Die Vertretung der Minderheiten im Parlament war seit der Wende ein besonders problematischer Aspekt der ungarischen Minderheitenpolitik.²⁹¹ Das bereits im Jahr 1990 angenommene Gesetz Nr. XVII/1990 über die parlamentarische Vertretung wurde nach nur einem Jahr wieder außer Kraft gesetzt. Auch spätere Bemühungen zur Umsetzung des in der ungarischen Verfassung angedeuteten und in § 20 Abs. 1 MindG konkretisierten Rechts scheiterten. Das ungarische Verfassungsgericht hat die Abwesenheit einer garantierten parlamentarischen Vertretung bereits in frühen Entscheidungen gerügt.²⁹²

5.1.3.2. Bi- und multilaterale Ebene

Auf internationaler Ebene wurde seit Anfang der 1990er Jahre von allen ungarischen Regierungen eine Politik vertreten, die sowohl den internen und externen Minderheitenschutz als auch die europäische Integration als politische Ziele betrachtete:

„Wenn sich auch die von der Antall-Regierung konzipierte außenpolitische Zielstruktur, die ‚Triade‘ - westliche Doppelintegration, kooperative Nachbarschaftsverhältnisse und die Durchsetzung der Minderheitenrechte - in der Gewichtung und Ausgestaltung ihrer Einzelelemente änderte und die Grundlage für Diskussionen bildete, wurde sie doch in ihren Grundzügen durch alle Regierungen nach dem Systemwechsel geteilt.“²⁹³

Dabei wurde jedoch das Verhältnis zwischen Staat und Nation von den Regierungen unterschiedlich austariert. Die ungarische Politik nach der Wende bewegte sich stets in einem Spannungsfeld zwischen einer von einem breiten politischen Konsens getragenen „Minderheitenaußenpolitik“ und einer vorwiegend von rechtskonservativen Politikern betriebenen „Nationalpolitik“ (*nemzetpolitika*).²⁹⁴

Ungarn wurde als erstes der MOEL am 6. November 1990 in den Europarat aufgenommen und ist den wesentlichen völkerrechtlichen Verträgen von minderheitenrechtlicher Bedeutung

²⁹¹ Vgl. dazu Brunner/Küpper, 2004:61ff. siehe auch Pan/Pfeil, 2006a:600f

²⁹² Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 35/1992 (VI.10) AB, Nr. 24/1994 (V. 6) AB, siehe dazu auch Kaltenbach, 2001:187, Küpper, 1998:300.

²⁹³ Kiss, 2008:398.

²⁹⁴ Die auf die ganze (grenzüberschreitende) ungarische Nation bezogene „Nationalpolitik“ wurde bereits von der ersten konservativen Regierung unter Antall betrieben - mit dem Ziel, die wahrgenommene, historische entstandene Inkongruenz zwischen Nation und Staat aufzulösen; vgl. Kiss, 2008:398f.

frühzeitig beigetreten.²⁹⁵ So unterzeichnete Ungarn mit der Aufnahme in den Europarat die EMRK, welche für Ungarn im November 1992 in Kraft trat. Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen wurde am 5. November 1992 unterzeichnet. Anlässlich der Ratifizierung der Sprachencharta im April 1995 sind als Sprachen, die den Schutz der ausgewählten Bestimmungen genießen sollten, Deutsch, Kroatisch, Rumänisch, Serbisch, Slowakisch und Slowenisch, also die Sprachen der größten nationalen Minderheiten in Ungarn, deklariert worden.²⁹⁶ Auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten wurde von Ungarn am 1. Februar 1995 unterzeichnet und noch im selben Jahr ratifiziert.

Bilateral hat Ungarn in den Jahren 1991/1992 mit einer Reihe von Nachbarländern (Kroatien, Slowenien, Ukraine) sowie mit Deutschland und Russland völkerrechtliche Verträge und sonstige Dokumente unterzeichnet, die für den Minderheitenschutz von Bedeutung sind.²⁹⁷ Auch mit den Nachbarländern Slowakei, Rumänien und Serbien, in denen große ungarische Minderheiten leben, trat Ungarn in bilaterale Verhandlungen ein – allerdings mit etwas schlechteren Ausgangsbedingungen. Da die Zahl der Auslandsungarn im Vergleich zu den eigenen nationalen Minderheiten dieser Länder ungleich größer war, „fehlt es hier an der politischen Reziprozität, die im Verhältnis zu Slowenien und Kroatien die vorbildliche Regelung der Minderheitenbeziehungen zweifellos erleichtert hat.“²⁹⁸

Dennoch gelang es der 1994 gewählten Regierung um Premierminister Gyula Horn von der MSZP (*Magyar Szocialista Párt* – Ungarische Sozialistische Partei) - in Anbetracht der greifbarer werdenden NATO- und EU-Beitrittsperspektiven - politische Kooperationsverträge mit der Slowakei und Rumänien auszuhandeln, obwohl die Minderheitensituation mit diesen beiden Staaten historisch besonders belastet war.²⁹⁹ Unter internationalem Druck wurde am Rande der Pariser Konferenz über den Stabilitätspakt für Europa am 19. März 1995 der

²⁹⁵ Dem IPBPR vom 16. Dezember 1966, dessen Artikel 27 die wichtigste völkerrechtliche Norm zum Minderheitenschutz darstellt, trat Ungarn bereits am 23. März 1976 bei; vgl. Brunner/Küpper, 2004:70.

²⁹⁶ Damit stehen die Minderheitensprachen mit der größten territorialen Konzentration unter dem Schutz der Sprachencharta. Die Sprache der Roma-Minderheit (Romanes) wurde dagegen ursprünglich nicht erwähnt und erst später miteinbezogen (siehe unten); vgl. Kaltenbach, 2001:177.

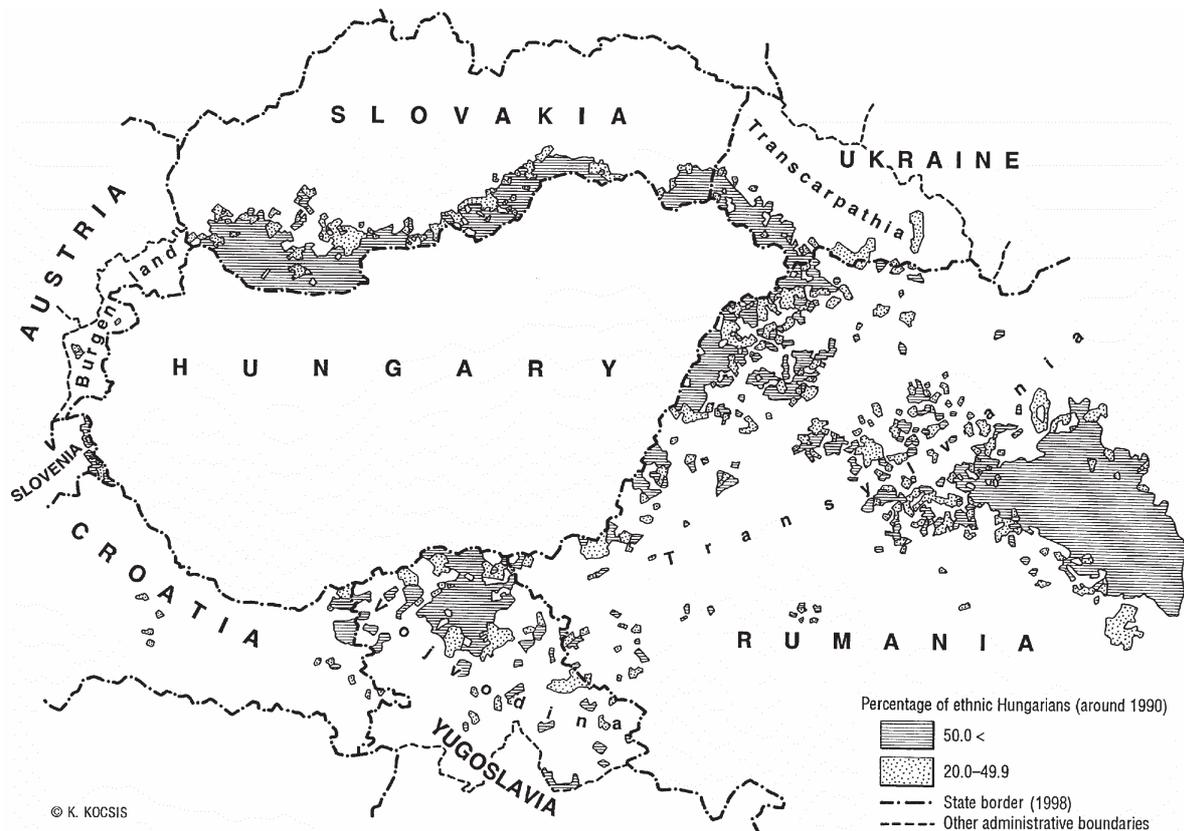
²⁹⁷ Vgl. Brunner/Küpper, 2004:71ff.

²⁹⁸ Brunner/Küpper, 2004:74.

²⁹⁹ So wurde im Zuge dieser Verhandlungen auch die Doktrin der Vorgängerregierung unter József Antall revidiert, welche die Qualität der bilateralen Beziehungen vorrangig im Lichte der Behandlung der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten beurteilte. Man gelangte nun zur Überzeugung, die Lage der Minderheiten erst verbessern zu können, wenn sich das Verhältnis zu den Nachbarländern normalisiert habe. Auch die endgültige Anerkennung der Grenzen, zu der die Antall-Regierung nicht bereit gewesen war, ermöglichte schließlich die Grundlagenverträge mit der Slowakei und Rumänien; vgl. von Ahn, 2004; siehe auch Bessenyej-Williams, 2002.

Nachbarschaftsvertrag mit der Slowakei abgeschlossen. Der Kooperationsvertrag mit Rumänien folgte etwa ein Jahr später und wurde am 16. September 1996 unterzeichnet.³⁰⁰ Beide Verträge beinhalten zwar eine Minderheitenklausel, blieben jedoch weit hinter den mit der Ukraine, Slowenien und Kroatien getroffenen Vereinbarungen zurück und beschränkten sich auf die Zusicherung von Individualrechten an die einzelnen Minderheitenangehörigen.³⁰¹

Karte 1: Auslandsungarn im Karpatenbecken (um 1990)



³⁰⁰ Zu den internationalen und nationalen Kontroversen, welche die Aushandlung, Unterzeichnung und Ratifikation der Nachbarschaftsverträge begleiteten; vgl. Bessenyei-Williams, 2002:234ff.

³⁰¹ Obwohl mit Bezugnahme auf die Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beide Minderheitenklauseln prinzipiell auch kollektive Minderheitenrechte zuließen, verhielten sich die Regierungen Rumäniens und der Slowakei ablehnend gegenüber solchen Forderungen. Die rumänische Seite setzte sogar die Aufnahme einer Fußnote in die Anlage zum Vertrag durch, wonach sich die Vertragsparteien mit der Bezugnahme auf die Empfehlung nicht auf die Gewährung der Territorialautonomie verpflichteten; vgl. Brunner/Küpper, 2004:75f.

5.1.4. Die Minderheitenpolitik von 1998-2004 (zweite Phase)

5.1.4.1. Innenpolitische Entwicklungen

Im Oktober 1998 fanden in Ungarn zum zweiten Mal die Wahlen für die Minderheitenselbstverwaltungen statt. Dabei wurden insgesamt 1.422 Minderheitenselbstverwaltungen gebildet, also beinahe doppelt so viel wie in der vorangegangenen Amtsperiode.³⁰² Das gesteigerte Wahlinteresse zeigte, dass die Minderheitenselbstverwaltungen bei den Betroffenen Zuspruch fanden und sich das Modell konsolidiert hatte. Im Anschluss an die Kommunal- und Minderheitenwahlen erfolgte im Januar/Februar 1999 die Bildung der Minderheitenselbstverwaltung auf Landesebene. Die nächsten Wahlen standen am 20. Oktober 2002 an. An insgesamt 1.308 Orten wurden 1.840 lokale Minderheitenselbstverwaltungen gewählt, wovon der Großteil mit über 1.000 (56 Prozent) auf die Roma entfiel.³⁰³ Das stetig wachsende System der Minderheitenselbstverwaltungen erforderte zusätzliche staatliche Ressourcen: Die bereitgestellten Haushaltsmittel stiegen von 829,3 Mio. HUF (3,2 Mio. €) im Jahr 2001 auf 900 Mio. HUF 2002 (3,5 Mio. €) und 1.263,5 Mio. HUF (4,85 Mio. €) im Jahr 2003.³⁰⁴

Die Europäische Union bewertete das ungarische System der Minderheitenselbstverwaltungen in ihren Fortschrittsberichten generell positiv. So stellt die Kommission im Fortschrittsbericht 2001 fest: „Über die lokalen Selbstverwaltungen verfügen die Minderheiten über ein beträchtliches Maß an kultureller Autonomie sowie umfassende Rechte in den Bereichen Bildung und Sprachgebrauch.“³⁰⁵

Viel problematischer stellte sich die Situation im Diskriminierungsschutz dar. Die Europäische Kommission bemängelte in ihren Fortschrittsberichten, dass Ungarn über keine vereinheitlichte Antidiskriminierungsgesetzgebung verfüge und forderte ein neues,

³⁰² Vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):603; siehe auch Hungary 1st Report, 1999:98.

³⁰³ Die Ungarndeutschen errichteten 321 Minderheitenselbstverwaltungen (17 Prozent), die Slowaken 111 (6 Prozent), die Kroaten 100 (5 Prozent), die Polen 50, die Rumänen 45, die Serben 43, die Ruthenen 32, die Bulgaren, Griechen und Armenier je 30, die Ukrainer 13 und die Slowenen 12; vgl. Hungary 2nd Report, 2004:88; siehe auch Pan/Pfeil, 2006a:604.

³⁰⁴ Vgl. Hungary 2nd Report, 2004:77.

³⁰⁵ Europäische Kommission, 2001(a):36. Die Entwicklung des komplizierten Systems der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn soll hier nicht weiter vertieft werden; der Schwerpunkt der Analyse wird vielmehr auf die von der EU problematisierten Bereiche der ungarischen Minderheitenpolitik gelegt.

umfassendes Gesetz zur Übernahme des Antidiskriminierungsbesitzstandes nach Art. 13 des EG-Vertrags.³⁰⁶

Die ausgesprochen schwierige Lage der Roma, die von Diskriminierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung am stärksten betroffen waren, konnte auch durch das System der Minderheitenselbstverwaltungen nicht signifikant verbessert werden: Nach Angaben der Europäischen Kommission waren vor dem EU-Beitritt Ungarns etwa 70 Prozent der Roma im arbeitsfähigen Alter ohne Beschäftigung. Nur 33 Prozent der Roma-Kinder traten in eine Sekundarschule ein (gegenüber 90 Prozent der Nicht-Roma-Kinder) und nur wenige Roma verfügten über höhere Bildung (insgesamt kaum 1 Prozent). Große Teile der Roma-Bevölkerung lebten in sehr schlechten Wohnverhältnissen, oft waren nicht einmal die grundlegenden Anforderungen hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit erfüllt. Außerdem lag die Lebenserwartung der Roma etwa 15 Jahre unter dem ungarischen Durchschnitt.³⁰⁷

Die konservative Regierung unter FIDESZ (*Fiatal Demokraták Szövetsége* – Bund Junger Demokraten) setzte im Beitrittsprozess die Integration der Roma auf ihre Agenda. Die Regierungsresolution 1047/1999 enthielt einen mittelfristigen Aktionsplan zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma, der Lösungen für eine Verbesserung der Lage der Roma in den Bereichen Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, soziale Angelegenheiten, Gesundheitswesen und Wohnraum vorschlug.³⁰⁸ Dieses Programm aus dem Jahr 1999 ging auf eine bereits 1997 beschlossene Strategie der sozial-liberalen Vorgängerregierung zurück. Zur praktischen Umsetzung des Programms wurde das interministerielle Komitee für Roma-Fragen (*Cigányügyi Tárcaközi Bizottság*) eingerichtet.³⁰⁹ Auch wenn in der Folgezeit die Haushaltsmittel für die Roma-Minderheit erhöht wurden, wurde die von der Orbán-Regierung im Sommer 2001 vorgeschlagene langfristige Strategie vorerst nicht verabschiedet.³¹⁰

Die ungarische Verfassung enthält zwar in Art. 70/A ein allgemeines Diskriminierungsverbot, und es existierten Nichtdiskriminierungs-Klauseln in einzelnen Gesetzen. Es mangelte jedoch an einem konsistenten Sanktionssystem und an der effektiven Umsetzung der Bestimmungen.

³⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):159.

³⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):33.

³⁰⁸ Vgl. Volltext der Regierungsresolution 1047/1999 auf der Website des Ungarischen Forschungsinstitutes für ethnische und nationale Minderheiten, online abrufbar unter <http://www.mtaki.hu/docs/cd2/Magyarorszag/6-1999-1047ang.htm> (Stand: 04.04.2011)

³⁰⁹ Vgl. OSI, 2002:248.

³¹⁰ Der Gesamtbetrag der Ressourcen, die die Regierung für hauptsächlich den Roma zu Gute kommende Maßnahmen bereitstellte, erhöhte sich von rund 18 Mio. € im Jahr 1998 auf rund 38 Mio. € in 2001; vgl. Europäische Kommission, 2002(b):34.

Auf Initiative verschiedener Akteure wurde deshalb die Reform der Antidiskriminierungsgesetzgebung noch vor dem EU-Beitritt vorangetrieben.³¹¹ Die Pläne für ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz, die von einem im Jahr 1997 eingesetzten Expertenkomitee zur Verbesserung der Lage der Roma vorgeschlagen worden waren, wurden jedoch von der Exekutive modifiziert und nur unzureichend umgesetzt.³¹²

Auch mussten bis zum EU-Beitritt die Neuerungen des Antidiskriminierungsacquis durch die Richtlinien RL 200/43/EG und die RL 2000/78/EG implementiert werden. Bei deren Umsetzung der Richtlinien hatte die ungarische Regierung darauf zu achten, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung und die Belästigung zu definieren, den Grundsatz der Teilung der Beweislast einzuführen, eine unabhängige, spezifische Stelle gegen Diskriminierung einzurichten, sowie die Institutionalisierung von Sanktionssystemen in den relevanten Sektoren (Behörden, Beschäftigung, Bildung und Berufsausbildung, Wohnen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen) durchzuführen.³¹³

Der damalige Minderheitenombudsmann kommentiert die Inkompatibilität des ungarischen Diskriminierungsschutzes mit den EU-Vorgaben in der Retrospektive: „Natürlich waren die in der EU-Richtlinie angeführten neuen Rechtsinstitutionen nicht vorhanden, und die Verwaltung verhielt sich zu den Modernisierungsbestrebungen der Zivilsphäre ziemlich ablehnend.“³¹⁴ Auch das Verfassungsgericht überprüfte im Jahr 2000 die vorhandene Gesetzgebung und stellte eine Verletzung des konstitutionellen Gleichheitsprinzips fest, insbesondere im Bereich der mittelbaren Diskriminierung.³¹⁵ Die Debatte um die Erforderlichkeit der Weiterentwicklung des ungarischen Antidiskriminierungsgesetzes zog sich über mehrere Jahre hin und mündete schließlich in einem Vorstoß des Minderheitenombudsmannes. Auf dessen Anregung wurde dem parlamentarischen Ausschuss für Menschenrechte ein Gesetzauftrag zur Antidiskriminierung vorgelegt. Der Ausschuss beauftragte die Regierung mit der Kodifizierungsarbeit, welche im März 2001 auch ein entsprechendes Komitee einsetzte.³¹⁶ Ein erstes Ergebnis dieser Initiative war die Änderung des Arbeitsgesetzbuches im Jahre 2001, bei der eine Definition der unmittelbaren und

³¹¹ Zur Entstehungsgeschichte des Antidiskriminierungsgesetzes aus Sicht eines Initiators siehe Kaltenbach, 2007:212ff.

³¹² Vgl. OSI, 2001:223f., Vizi, 2009:129.

³¹³ Vgl. Kaltenbach, 2007:214, siehe auch OSI, 2002:266.

³¹⁴ Kaltenbach, 2007:215, in einem vom Autor persönlich geführten Interview am 10. November 2009 verwies Jenő Kaltenbach auch auf die Differenzen zwischen ihm und dem ungarischen Justizminister zu dieser Zeit.

³¹⁵ Zur Rolle des Verfassungsgerichts siehe genauer Kaltenbach, 2007:215.

³¹⁶ Vgl. OSI, 2001:224.

mittelbaren Diskriminierung vorgelegt wurde. Auch wurde in dieser Phase die Ausarbeitung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes beschlossen.³¹⁷

Der Regierungswechsel von 2002 beschleunigte diese exekutiven und legislativen Reformprozesse. Die neue Konstellation unter der sozialliberalen Koalition forcierte den innenpolitischen Wandel im Diskriminierungsschutz - mit einer Serie von strukturellen Veränderungen. Im Juni 2002 übernahm das Büro des Ministerpräsidenten die Zuständigkeit für die nationalen und ethnischen Minderheiten. Ein Staatssekretär wurde speziell für Roma-Fragen zugewiesen; diese Angelegenheiten wurden von den allgemeinen Minderheitsfragen getrennt. Im Erziehungsministerium sowie im Ministerium für Beschäftigungspolitik und Arbeit wurden für Roma-Fragen zuständige Ministerialkommissare eingesetzt. Zudem wurde ein Expertengremium für Roma-Fragen (*Romaügyi Tanács*) dem Ministerpräsidenten unterstellt. Das Komitee hatte beratende Funktion und fungierte als Lenkungsausschuss für die Entwicklung einer neuen Roma-Politik. Es wurde vom Sekretariat des Staatssekretärs für Roma-Fragen bei der Ausführung seiner Aufgaben unterstützt.³¹⁸ Im darauf folgenden Jahr wurde mit dem Beschluss 107/2003 zudem ein Ministerposten ohne Portefeuille für Chancengleichheit eingerichtet.

Im Dezember 2003, also kurz vor der EU-Erweiterung, verabschiedete das Parlament das *Gesetz Nr. CXXV über die Gleichbehandlung und die Förderung der Chancengleichheit*. Dieses Gesetz deckte alle wesentlichen Bereiche der Antidiskriminierungs-Richtlinie der EU ab und ging teilweise sogar über Anforderungen des Gemeinschaftsrechts hinaus. So führt das Gesetz im Artikel 8 über 20 Diskriminierungsgründe an, weit mehr als von den EU-Richtlinien gefordert. Artikel 20 räumt die Möglichkeit der Verbandsklage (*Közérdekű igényérvényesítés*) ein. Diese Neuerung sieht vor, dass nicht nur die von der Diskriminierung betroffene Person, ein Staatsanwalt oder die Gleichbehandlungsbehörde, sondern auch zivile Organisationen als Kläger auftreten können.³¹⁹

³¹⁷ Vgl. Kaltenbach, 2007:216.

³¹⁸ Vgl. OSI, 2002:257, Europäische Kommission, 2002(b):33.

³¹⁹ Vgl. Gesetz Nr. CXXV (2003); Gesetzestext online abrufbar auf der Website der Gleichstellungsbehörde http://www.egyenlobanasmod.hu/data/Ebktv_20110120.pdf (Stand: 04.04.2011).

5.1.4.2. Bi- und multilaterale Ebene

Auf bi- und multilateraler Ebene waren die Entwicklungen in Ungarn in dieser Phase von der Frage der ko-nationalen Minderheiten geprägt. Zunächst vollzog 1998 die FIDESZ-Regierung erneut eine Kehrtwende in der Auslandsungarnpolitik. Gegenüber dem moderaten Kurs der Vorgängerregierung Horn wurde nun als wichtiges, außenpolitisches Ziel die grenzüberschreitende Wiedervereinigung der ungarischen Nation angesehen. Damit knüpfte der junge Regierungschef Victor Orbán an die nationszentrierte Rhetorik des früheren Premiers Jozsef Antall (1990-1993) an, der sich selbst wiederholt als „Ministerpräsident von 15 Millionen Magyaren im Geiste“ (*„lélekben 15 millió magyar miniszterelnökének érzem magam“*) bezeichnete.³²⁰

Die Stellung der ungarischen Minderheiten im Ausland sollte durch das im Juni 2001 verabschiedete *Gesetz Nr. LXII über die in den Nachbarstaaten lebenden Ungarn* (sog. „Statusgesetz“) gestärkt werden. Das „Statusgesetz“, dessen offizielle Kurzbezeichnung „Vergünstigungsgesetz“ (*Kedvezménytörvény*) ist, stützte sich auf Art. 6 Abs. 3 der ungarischen Verfassung und verfolgte kulturelle, sozio-ökonomische und politische Ziele.³²¹ Neben dem Erhalt der nationalen Identität der Ungarn außerhalb der Grenzen sollte der Lebensstandard der Auslandsungarn verbessert werden. Ferner strebte man die „Einigung der ungarischen Nation“ an, wie es von Premier Orbán verlautbart wurde. Das Gesetz räumte ethnischen Ungarn, die in den Nachbarländern leben, unter der Voraussetzung einer Registrierung erhebliche Sonderrechte im Mutterland ein: Neben Vergünstigungen und Privilegien im Kultur- und Bildungsbereich enthielten sie in der ursprünglichen Fassung einen erleichterten Zugang auf den ungarischen Arbeitsmarkt und Leistungen im Sozialwesen.³²²

Das Statusgesetz stieß auf Vorbehalte und offene Ablehnung in einigen Nachbarstaaten Ungarns. Insbesondere die slowakische Regierung kritisierte das Gesetz als Eingriff in eigene Souveränitätsrechte.³²³ Das Statusgesetz stand aufgrund seiner exterritorialen Wirkung und

³²⁰ Vgl. Romsics, 2007:957. Gemeint waren mit dieser symbol- und identitätspolitischen Geste neben der ungarischen Bevölkerung auch alle außerhalb der Staatsgrenzen lebenden Ungarn - zum Unmut der angrenzenden Staaten mit magyarischen Minderheiten.

³²¹ Vgl. Voigt, 2005:35.

³²² Zu den genauen Regelungsinhalten des ursprünglichen Statusgesetzes siehe Voigt, 2005:37.

³²³ Einer der Hauptkritikpunkte war der „Ungarnausweis“, den Angehörige der ungarischen Minderheiten gegen Nachweis ihrer magyarischen Volkszugehörigkeit von „Urkundenbüros“ erhalten sollten und dessen Besitz Voraussetzung für die Vergünstigungen sein sollte; dieser Ausweis, der Assoziationen an einen Reisepass erweckte, hatte allerdings noch keine staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen und verlieh den Auslandsungarn

der positiven Diskriminierungsmaßnahmen nicht nur in Konflikt mit dem Völkerrecht, sondern auch mit EU-Normen, weshalb Österreich als EU-Mitglied bereits von vornherein wohlweislich aus dem Anwendungsgebiet des Gesetzes ausgeschlossen wurde.³²⁴ Die Venedig-Kommission des Europarats („Sonderkommission des Europarats für Demokratie und Recht“) verwies in einem Bericht auf die völkerrechtlichen Probleme des Statusgesetzes.³²⁵ Sie bemängelte insbesondere die Unvereinbarkeit des ungarischen Statusgesetzes mit dem Prinzip der territorialen Staatensouveränität, dem Prinzip der Nichtdiskriminierung, dem Prinzip der freundschaftlichen nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten und dem Prinzip *pacta sunt servanda* (Vertragstreue). Die Europäische Kommission wiederholte die vier Kritikpunkte der Venedig-Kommission in ihren Fortschrittsberichten.

Trotz des internationalen Drucks setzte Ungarn das Gesetz ohne weitere Konsultationen mit den Nachbarstaaten, auf deren Territorium die begünstigten ungarischen Minderheiten leben, in Kraft.³²⁶ Die ungarische Regierung rechtfertigte den Erlass des Statusgesetzes unter anderem damit, dass in anderen Ländern (so auch in den betroffenen Staaten Slowakei und Rumänien) ähnliche Gesetze erlassen worden seien und dass das Statusgesetz keine Erwägungen über Grenzänderungen oder doppelter Staatsbürgerschaft beinhalte.³²⁷ Trotz dieser Legitimierungsversuche erklärt sich das Regierungshandeln der national-liberalen Koalition aber eher aus dem innenpolitischen Kalkül heraus, neue konservative Wählerschichten für die 2002 anstehenden Parlamentswahlen zu erschließen. Wohl auch deshalb nahm die Regierung einstweilen Völkerrechtsverstöße, diplomatische Konflikte mit den Nachbarstaaten und eine mangelnde handwerkliche Qualität des Gesetzes in Kauf.³²⁸ Die Verabschiedung des Statusgesetzes brachte der Regierungskoalition unter der Führung von FIDESZ jedoch nicht den gewünschten innenpolitischen Erfolg - sie wurde bei den Parlamentswahlen im Jahr 2002 abgewählt.

auch keinen öffentlich-rechtlichen „Status“; vgl. Küpper, 2006:5; zur politischen Diskussion in Ungarn über das Statusgesetz siehe von Ahn, 2007:190ff.

³²⁴ Vgl. Sasse, 2005:15.

³²⁵ Venedig-Kommission, 2001(a). Dokument online abrufbar unter [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.pdf) (Stand: 04.04.2011).

³²⁶ Lediglich mit Rumänien wurde ein Kompromiss gefunden und in einer gemeinsamen Regierungserklärung vom 22. Dezember 2001 verlautbart, vgl. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Rumania concerning the Law on Hungarian living in Neighbouring Countries and issues of bilateral co-operation*, online abrufbar auf der Website des Ungarischen Instituts München unter <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20011222-1.pdf> (Stand: 04.04.2011).

³²⁷ Vgl. Venedig-Kommission, 2001b; zu Ungarns Rechtfertigungsgründen des ursprünglichen Statusgesetzes siehe zusammenfassend Voigt, 2005:38f.

³²⁸ Vgl. Küpper, 2006:6.

Die sozial-liberale Nachfolgeregierung unter dem (parteilosen) Premierminister Péter Medgyessy (2002-2004), die das Statusgesetz prinzipiell unterstützte, war unter dem Druck der EU darum bemüht, sich bilateral mit Bukarest und Bratislava über die Durchführungsbestimmungen zu einigen. Sowohl wegen der Vorbehalte und der teilweise harschen Kritik, die vor allem aus der Slowakei und Rumänien zu hören waren, als auch wegen der Unvereinbarkeit der wichtigsten Bestimmungen des Statusgesetzes mit den europäischen Normen, die einerseits von der Venedig-Kommission des Europarats und andererseits auch von der EU-Kommission und der OSZE geltend gemacht wurden, wollte Ungarn das Gesetz in Konsultation mit den Nachbarstaaten korrigieren. Das ungarische Parlament novellierte das Statusgesetz schließlich im Juni 2003 so, dass die völkerrechtlichen Bedenken weitgehend ausgeräumt werden konnten. Zu den wichtigsten Änderungen gehörte, dass der „Ungarnausweis“ nun nicht wie zunächst vorgesehen unter Einbeziehung von magyarischen Minderheitenvereinigungen, sondern von ungarischen Botschaften und Konsulaten ausgestellt wurde.³²⁹ Die Förderung auslandsungarischer Organisationen wurde dagegen stärker an den Bereich der Kulturpflege geknüpft. Den Zugang zum ungarischen Arbeitsmarkt für ethnische Ungarn und die Zahlung der Unterrichtsbeihilfen machte das Gesetz schließlich von vertraglichen Regelungen mit den betroffenen Staaten abhängig, die mit dem Abschluss der entsprechenden Durchführungsbestimmungen auch eingerichtet wurden.³³⁰ Im Ergebnis wurde das Statusgesetz in den sechs Nachbarstaaten auf drei verschiedene Arten angewendet, denn die Ukraine, Serbien, Kroatien und Slowenien bestanden nicht auf Sonderregelungen.³³¹

5.1.5. Entwicklungen nach dem EU-Beitritt (dritte Phase)

5.1.5.1. Innenpolitische Entwicklungen

Im Binnenbereich trieb die ungarische Regierung auch nach dem EU-Beitritt den Minderheitenschutz weiter voran und novellierte das ungarische Minderheitengesetz von 1993. Das Parlament verabschiedete im Oktober 2005 das Gesetz CXIV bezüglich der Wahl der Vertreter in den Minderheitenselbstverwaltungen. Zu dessen wesentlichen Neuerungen

³²⁹ Vgl. Dieringer, 2002:107f.

³³⁰ Vgl. Küpper, 2006:7f; zur völkerrechtlichen Analyse des (modifizierten) Statusgesetzes siehe Voigt, 2005: 293-386.

³³¹ Vgl. von Ahn, 2004.

gehören die freiwillige Registrierung der Wählerschaft, die Einführung einer regionalen Komitatsebene der Minderheitenselbstverwaltungen sowie die Trennung von örtlicher Minderheitenselbstverwaltung und Gemeinderat.³³² Die Anzahl der eingerichteten Minderheitenselbstverwaltungen stieg von 1.811 im Jahr 2002 auf 2.045 nach den Wahlen im Jahr 2006 um 12,9 Prozent an. Dabei stellten die Roma mit 1118 eingerichteten Minderheitenselbstverwaltungen wie in der vorgegangenen Wahlperiode wieder mehr als die Hälfte.³³³

Das Antidiskriminierungsgesetz wurde entsprechend der EU-Vorgaben aus den Richtlinien RL/2000/43/EG und RL/2000/78/EG modifiziert. Mit der Regierungsverordnung 362/2004 (XII. 26) wurde eine nationale Gleichbehandlungsbehörde (*Egyenlo Bánásmód Hatóság*) eingerichtet, die Anfang 2005 die Arbeit aufnahm und Anfang 2007 dem Arbeitsministerium unterstellt wurde.³³⁴ Neben einigen anderen Modifikationen wie etwa der Einführung der Verbandsklage, der Definition von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung und der Umkehrung der Beweislast ist die Gleichbehandlungsbehörde das Kernstück der novellierten Gesetzgebung:

„With the establishment of the Equal Treatment Authority in February 2005, the Government, besides satisfying one of its EU obligations, created the legislative and institutional framework that is capable of enforcing the fundamental human rights of equality before the law, human dignity, and non-discrimination.“³³⁵

Die Regierung unter dem MSZP-Politiker Gyurcsány (2004-2009) setzte diesen Kurs fort und weitere institutionelle Reformen durch: zunächst wurde die Ungarische Ständige Konferenz (*Magyar Állandó Értekezlet, MÁÉRT*), ein von der Orbán-Regierung 1999 eingerichtetes Forum für die ungarischen und auslandsungarischen Parteien, im Jahr 2006 abgeschafft.³³⁶ Das Amt für ethnische und nationale Minderheiten (NEKH) wurde Anfang 2007 nach 16

³³² vgl. Vizi, 2009:124ff, Die erste Maßnahme sollte dazu dienen, durch eine optionale Registrierung und eines unausgesprochenen Bekenntnisses zu einer Minderheit den Missbrauch des passiven und aktiven Wahlrechts durch „ethnische Trittbrettfahrer“ zu unterbinden; der Grundsatz der Nach-Wende-Zeit, dass niemand zu einem Minderheitenbekenntnis gezwungen werden soll, blieb jedoch wirksam; Küpper, 2009:396; zum Phänomen des „Ethnobusiness“ siehe auch Eiler, 2001:88ff.

³³³ Die Ungarndeutschen errichteten 378 Minderheitenselbstverwaltungen, die Slowaken 116, die Kroaten 115, die Polen 47, die Rumänen 46, die Serben 40, die Ruthenen 52, die Bulgaren 38, Griechen 34, die Armenier 31, die Ukrainer 19 und die Slowenen 11; vgl. Hungary 3rd Report, 2009:106.

³³⁴ Die Anzahl der bei der Behörde eingereichten Gesuche stieg von Jahr zu Jahr an; 2005 waren es 491, 2006: 591, 2007: 729, 2008: 1.153. Die meisten Fälle betrafen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere von Roma und Frauen über 50 Jahren; vgl. Hungary 3rd Report, 2009:59.

³³⁵ Hungary 3rd Report, 2009:57.

³³⁶ Vgl. von Ahn, 2007.

Jahren reorganisiert. Fortan lag die Kompetenz in der Minderheitenpolitik primär im Amt des Ministerpräsidenten (*Miniszterelnöki Hivatal* – MEH), in welchem eine Abteilung für Minderheiten- und Nationspolitik eingerichtet wurde, das die Nachfolge des NEKH antrat.³³⁷

Die Roma-Politik wurde ebenso Änderungen unterzogen. Unter Mitwirkung diverser zivilgesellschaftlicher Akteure wurde das mittelfristige Regierungsprogramm im Jahr 2004 neu aufgelegt, um den Lebensstandard und die soziale Position der Roma-Bevölkerung zu verbessern.³³⁸ Kurz nach dem Regierungswechsel 2005 wurde ein Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium mit der Roma-Politik beauftragt. Das Ministerium richtete eine Abteilung für Roma-Integration ein und spielte eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, koordinierte die Stipendienvergabe für junge Roma und kooperierte mit den Interessensorganisationen der Roma.³³⁹

Im Jahr 2007 nahm die Regierung einen Strategieplan im Rahmen des *Decade of Roma Inclusion Programme* auf, welcher vier prioritäre Bereiche (Bildung, Beschäftigung, Wohnung und Gesundheit) behandelt.³⁴⁰ Ferner wurde im Jahr 2008 die bereits 1995 ratifizierte Sprachencharta auf die Sprache der Roma (Romanes) ausgeweitet, was die Roma-Minderheit mit bestimmten Rechten ausstattet, etwa die Benutzung der Minderheitensprache in den Bereichen Bildung, Justizwesen, öffentliche Verwaltung und Massenmedien.³⁴¹ Auf Grundlage des Regierungsbeschlusses 2058/2008 ernannte der Premierminister im Mai 2008 einen Regierungsbeauftragten, um die Aktivitäten der Roma-Politik zu koordinieren.³⁴²

Auch die Vertretung der Minderheiten im Parlament verschwand nach der EU-Erweiterung nicht von der politischen Agenda. Artikel 68 Abs. 3 der ungarischen Verfassung garantiert den Minderheiten demokratische Teilhabe am ungarischen Staatsganzen. Der Minderheiten-

³³⁷ Zu den Aufgaben des neu eingerichteten Departments zählten die Entwicklung von Konzepten in der Minderheitenpolitik, die kontinuierliche Evaluation der Situation der Minderheiten, die Koordinierung der Durchführung der Regierungsprogramme und das *monitoring* von öffentlichen Stellen im Bereich des Minderheitenschutzes. Auch Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und Kommunikation mit den Minderheiten, der Kontakt zu den Mutterländern der in Ungarn lebenden Minderheiten sowie zu den im Minderheitenschutz tätigen internationalen Institutionen gehörten zu den Tätigkeiten der Behörde; vgl. Webseite Amt des Ministerpräsidenten, online abrufbar unter www.nek.gov.hu/data/files/85437917.doc (Stand: 04.04.2011).

³³⁸ Siehe dazu McGarry, 2010:110.

³³⁹ Vgl. Hungary 3rd Report, 2009:11.

³⁴⁰ Das Programm *Decade of Roma Inclusion* (2005-2015) ist eine Initiative von 12 europäischen Ländern (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Ungarn, Mazedonien, Montenegro, Rumänien, Serbien, Slowakei und Spanien) zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation der Roma, vgl. offizielle Website, online abrufbar unter <http://www.romadecade.org/> (Stand: 04.04.2011).

³⁴¹ Vgl. Hungary 3rd Report, 2009:87f.

³⁴² Vgl. Hungary 3rd Report, 2009:11.

Staatssekretär richtete im Jahr 2007 eine eigene Arbeitsgruppe zur legislativen Ausarbeitung der verfassungsmäßigen Repräsentation der Minderheiten ein. Im September 2007 wurde, auf Initiative des Minderheiten-Ombudsmannes, ein Rundtisch der Präsidenten der nationalen Minderheitenselbstverwaltungen (*II. Kisébbsegi Kerekasztal*) einberufen, der sich auch mit dieser Frage beschäftigte.³⁴³ Gleichwohl konnten trotz dieser Ansätze zur Politikreform bis zum Ende des Untersuchungszeitraums keine wesentlichen Fortschritte auf diesem Gebiet beobachtet werden.

5.1.5.2. Bi- und multilaterale Ebene

Nach dem EU-Beitritt Ungarns im Mai 2004 gewann die Frage um die Auslandsungarn wieder an Aktualität. Zunächst versuchte die von Viktor Orbán angeführte nationalkonservative Opposition, zusammen mit dem Weltbund der Ungarn (*Magyar Világszövetsége*, MVSZ), durch eine Volksinitiative und Volksabstimmung die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts zu erreichen. Ziel der Initiative war es, Auslandsungarn in den Nachbarländern den Erwerb der ungarischen Staatsbürgerschaft zu ermöglichen - eine Wohnsitznahme in Ungarn sollte dazu nicht nötig sein (Ferneinbürgerung).³⁴⁴ Über die mögliche Ausgestaltung eines solchen Anspruchs auf die ungarische Staatsangehörigkeit für Auslandsungarn wurde im Jahr 2004 heftig debattiert - neben völkerrechtlichen Bedenken gab es Zweifel am konkreten Nutzen für die Angehörigen der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern.³⁴⁵ Anfang Dezember 2004 stimmten dann zwar knapp mehr als die Hälfte der Personen, die sich an dem Referendum beteiligten, für die Einbürgerung der Auslandsungarn.³⁴⁶ Da aber mit nur 37,48 Prozent der wahlberechtigten Bürger nicht die

³⁴³ Vgl. Kállai, 2009:91. Mit dem Minderheiten-Rundtisch wurde eine Institution wiederbelebt, welche an der Ausarbeitung des Minderheitengesetzes von 1993 beteiligt war und nach der ersten Wahl der Minderheitenselbstverwaltungen 1995 wieder aufgelöst wurde; vgl. Hungary 3rd Report, 2009:21.

³⁴⁴ Vgl. Küpper, 2006:14.

³⁴⁵ Mit der Unterstützung der Volksinitiative versuchte FIDESZ, sein konservatives Wählerlager zu erweitern und setzte seinen unilateralen und nationszentrierten Kurs in der Frage der Auslandsungarn fort, den es bereits als Regierungspartei praktiziert hatte. Die sozial-liberale Regierung dagegen warnte vor den Kosten, die auf das ungarische Sozialwesen zukommen würden, und empfahl den Abstimmungsberechtigten, mit Nein zu stimmen; vgl. von Ahn, 2007:192; zur juristischen Diskussion um das Volksbegehren vgl. Küpper, 2006:11ff.

³⁴⁶ Im politischen Diskurs wurde die Volksinitiative und ihr politisches Ziel als „doppelte Staatsbürgerschaft“ (*kettős állampolgárság*) bezeichnet. Dabei wurde von den Initiatoren bewusst verschwiegen, dass die bisherigen Angehörigkeitsstaaten durch den Entzug ihrer eigenen Staatsangehörigkeit würden reagieren können und die Betroffenen so statt zu Doppelstaatlern erneut zu Einstaatlern (nun alleine mit ungarischer Staatsbürgerschaft) werden könnten; vgl. Küpper, 2006:18.

Mehrheit der Abstimmungsberechtigten teilnahm, scheiterte das Begehren bereits am Quorum.³⁴⁷

Auch nach dem gescheiterten Referendum verschwand das Thema „doppelte Staatsbürgerschaft“ nicht von der innenpolitischen Tagesordnung. Schließlich erkannte auch die sozial-liberale Regierung (zunächst unter Premier Medgyessy, im Jahr 2004 fraktionsintern abgelöst durch Ferenc Gyurcsány), das Mobilisierungspotential von Wählern in dieser Angelegenheit. Auch deshalb entschloss sie sich für eine Reformierung und Erleichterung der Einbürgerung von ethnischen Ungarn, die ihren Wohnsitz in Ungarn nehmen. So wurde etwa mit dem Heimatfondsgesetz (Gesetz 2005:XLVI) die Ausweitung der materiellen Zuwendungen an die Auslandsungarn beschlossen.³⁴⁸ Das populistische Potential der Auslandsungarn-Frage zeigte sich auch, als die regierende MSZP vor den anstehenden Parlamentswahlen eine Änderung der Verfassung vorschlug. Das Kabinett beschloss auf seiner Sitzung Ende November 2005 Pläne zur Änderung der „Auslandsungarn-Klausel“ in Art. 6 Abs 3 Verf. Die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn sollten ausdrücklich als Teil der sprachlichen, kulturellen und historischen Nation erwähnt werden.³⁴⁹ Vieles deutete darauf hin, dass im Vorfeld der Parlamentswahlen von 2006 die Berührungspunkte der Sozialisten mit dem Begriff „Nationalpolitik“ verloren gingen - gleichwohl in Abgrenzung zur konservativen „nationalpolitischen“ Strategie.³⁵⁰

Auf bi- und multilateraler Ebene in dieser Phase ist noch auf eine weitere Entwicklung hinzuweisen: Bei den Verhandlungen um einen neuen EU-Vertrag setzte sich die ungarische Regierung für die Aufnahme des Minderheitenschutzes in das Primärrecht ein. Der auf dem Verfassungskonvent eingereichte ungarische Vorschlag, nach dem Vorbild der schon existierenden beratenden Organe einen Ausschuss für nationale und ethnische Minderheiten einzurichten, stieß jedoch auf wenig Resonanz. Dennoch ist es als Erfolg zu werten, dass auf ungarisches Drängen hin der Minderheitenschutz Teil der Grundwerte des Verfassungsvertrages (später Vertrag von Lissabon) wurde.³⁵¹

³⁴⁷ Vgl. Homepage des Landeswahlausschusses, online abrufbar unter

http://www.valasztas.hu/hu/ovb/45/45_0.html (Stand: 04.04.2011); siehe dazu auch Kiss, 2008:401.

³⁴⁸ Aufgrund dieses Gesetzes können Projekte, die den Auslandsungarn ihr kulturelles Leben in ihren Siedlungsgebieten erleichtern sollen, aus dem Staatshaushalt finanziert werden; vgl. dazu Küpper, 2006:21f

³⁴⁹ Vgl. Von Ahn, 2007:193; Küpper, 2006:22f.

³⁵⁰ Vgl. Kiss, 2008:403.

³⁵¹ Vgl. Kapitel 7.3.

5.1.6. Die Wirkung der EU-Konditionalität

Nach den innen- und außenpolitischen Entwicklungen wird im Folgenden auf die Sicht der EU-Kommission auf die Minderheitenpolitik Ungarns im Beitrittsprozess eingegangen. Dabei werden die Fortschrittsberichte als Hauptinformationsquelle herangezogen. Aus ihnen kann die Perspektive der Kommission in den Verhandlungen mit den MOEL herausgearbeitet werden.

5.1.6.1. Die Perspektive der Europäischen Kommission: *Compliance*-Kriterien im Beitrittsprozess

In der Phase erhöhter Konditionalität (1997-2004) differenzierte die EU ihr Globalkriterium „Achtung und Schutz von Minderheiten“ in ihren Fortschrittsberichten weiter aus. Dabei wurden unterschiedliche Schwerpunkte gelegt, die im Folgenden näher erläutert werden sollen (vgl. Übersicht in Tabelle 4).

Ein in den Stellungnahmen der Europäischen Kommission wiederkehrendes Thema war der Schutz der Roma-Minderheit vor Diskriminierung. Die *Verbesserung der Lage der Roma* wurde seit 1997 in sämtlichen Fortschrittsberichten angesprochen und hatte damit eine relativ hohe Priorität für die EU. Anfänglich stellten die Berichte noch größtenteils eine Problemdiagnose der gesellschaftlichen Ausgrenzung der Roma dar und beinhalteten vage Formulierungen wie „die Verbesserung der Lage der Roma muss konsequent weiterverfolgt werden.“³⁵² Diese mittelfristige Priorität wurde auch regelmäßig in den seit 1998 abgeschlossenen Beitrittspartnerschaften angesprochen. Der Fortschrittsbericht von 1999 enthielt eine genauere Beschreibung der sozialen Lage der Roma und schloss daran die Forderung an, besondere Aufmerksamkeit auf die Bekämpfung von Beeinträchtigungen der Roma seitens der Mehrheitsbevölkerung und Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu richten. In der allgemeinen Bewertung des Fortschrittsberichts von 1999 hieß es, Ungarn erfülle die politischen Kriterien von Kopenhagen (inklusive des

³⁵² Europäische Kommission, 1998(a):13.

Minderheitenschutzes), besondere Aufmerksamkeit verdiene aber weiterhin die Situation der Roma. Zur Umsetzung der Aktionsprogramme forderte die Europäische Kommission eine „lückenlose Durchführung des revidierten mittelfristigen Maßnahmenprogramms auf regionaler und örtlicher Ebene“ sowie eine „adäquate Mittelbereitstellungen im Haushalt.“³⁵³

In der Bewertung der kurzfristigen und mittelfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften wurde zusätzlich angemerkt, dass auf „die lückenlose Verwirklichung des neuen Programms auf Komitats- und kommunaler Ebene eine nicht nachlassende Aufmerksamkeit verwandt werden muß.“³⁵⁴ Die Integration der Roma in Schule und Arbeitsmarkt wurde 1999 mit 5 Mio. Euro aus dem PHARE-Programm unterstützt, die aber aufgrund von Verzögerungen bei der Entwicklung und Einreichung eines entsprechenden Programms der ungarischen Regierung erst im Mai 2001 ausgezahlt wurden.³⁵⁵

Im Fortschrittsbericht von 2000 erkannte die Europäische Kommission zwar die Bemühungen der ungarischen Regierung zur Umsetzung der kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften an, insbesondere die Verbesserung der Situation der Roma in den Bereichen Unterrichtswesen, Kultur, Beschäftigung, Wohnen sowie Gesundheits- und Sozialwesen. Gleichzeitig forderte sie aber: „Dieses Programm muss konsequent verwirklicht werden, wenn es mittelfristig zu greifbaren Ergebnissen führen soll.“³⁵⁶ Im selben Bericht stellte die Kommission fest, dass die kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften erreicht wurden.

Der Fortschrittsbericht von 2001 ging nochmals auf die Diskriminierung der Roma in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Zugang zur Justiz und zu Leistungen des öffentlichen Dienstes ein und benannte sowohl Fortschritte als auch andauernde Defizite:

„Insgesamt hat die Regierung Anstrengungen unternommen, um bei der Umsetzung eines umfassenden Programms zur Verbesserung der Lage der Roma voranzukommen, und auch die dafür erforderlichen Haushaltsmittel aufgestockt. In Anbetracht des Ausmaßes

³⁵³ Europäische Kommission, 1999(a):18.

³⁵⁴ Europäische Kommission, 1999(a):91.

³⁵⁵ Die Unterstützung der Roma-Minderheit ist seit 1999 eine der „PHARE- Prioritäten“. Eine Reihe von finanziell geförderten Projekten diente der besseren sozialen Integrierung der Roma, und zwar durch Verringerung der Grundschulabbrecherate und durch gezielte Unterstützung von Förderkursen und Berufsausbildung in der Sekundarstufe; vgl. Europäische Kommission, 2002(b):14. Kritiker mahnten jedoch an, dass diese Pilotprojekte keine zusammenhängende Regierungspolitik darstellen, um der systematischen Diskriminierung der Roma im Bildungssystem zu begegnen; vgl. OSI, 2001:217.

³⁵⁶ Europäische Kommission, 2000(a):23.

der sozialen Benachteiligung der Bevölkerungsgruppe der Roma sind diese Mittel jedoch weiterhin begrenzt.³⁵⁷

Auch in der Erfüllung der politischen Kriterien der Beitrittspartnerschaften kritisierte die Europäische Kommission die soziale und wirtschaftliche Diskriminierung der Roma, sah die Ziele in diesem prioritären Bereich aber weiterhin als „weitgehend erreicht“.³⁵⁸

Im Fortschrittsbericht von 2002 bemängelte die Europäische Kommission, die Roma-Politik der ungarischen Regierung sei nicht gut in die allgemeine Strategie der sozialpolitischen Entwicklung integriert und existiere nur als abgetrenntes und parallel geführtes Projekt. Ferner bemerkte sie: „Die Roma-Minderheit ist immer noch Diskriminierungen ausgesetzt. Die Regierung überdenkt zur Zeit ihre Roma-Politik. Die ins Auge gefasste Verabschiedung einer umfassenden Langzeitstrategie und eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes wäre ein in dieser Hinsicht großer Schritt voran.“³⁵⁹ Bei der Gesamtbewertung der politischen Kriterien wurde vor allem die anhaltende Segregation der Roma im Bildungswesen kritisiert.³⁶⁰

Ein weiteres Thema im Berichtssystem der EU in der Endphase der Erweiterung war die *Anpassung der Antidiskriminierungsgesetzgebung an den EU-Acquis*. Im Fortschrittsbericht von 2001 stellte die Kommission fest: „Ungarn verfügt nicht über eine einheitliche Antidiskriminierungsgesetzgebung.“³⁶¹ Im Bericht von 2002 wiederholt und konkretisiert die Kommission diese Diagnose:

„In der Verfassung ist zwar die Gleichbehandlung und der Schutz vor Diskriminierung vorgesehen, Ungarn verfügt aber noch über kein vereinheitlichtes Gesetz gegen Diskriminierung. Die geltende Gesetzgebung gegen Diskriminierung ist fragmentiert, entsprechende Bestimmungen finden sich u. a. im Arbeits-, Bildungs-, Gesundheitsfürsorge- und Minderheitenrecht. Zudem besteht kein umfassendes System zur effizienten Durchsetzung der Bestimmungen gegen Diskriminierung. So fehlt den

³⁵⁷ Europäische Kommission, 2001(a):26.

³⁵⁸ Europäische Kommission, 2001(a):120.

³⁵⁹ Europäische Kommission, 2002(b):36.

³⁶⁰ Aufgrund dieser und anderer Defizite kommt die Kommission in ihrer Gesamtbewertung der Ziele aus den Beitrittspartnerschaften und den Aktionsplänen zu dem Schluss: „Die Ziele im Bereich der politischen Kriterien wurden teilweise erreicht. Die Durchführung der im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen ist teilweise angelaufen.“; Europäische Kommission, 2002(b):155.

³⁶¹ Europäische Kommission, 2001(a):21.

meisten Bestimmungen gegen Diskriminierung noch die Ergänzung durch entsprechende Sanktionen.“³⁶²

An anderer Stelle wiederholte sie die Forderung nach einem Sanktionssystem für Diskriminierungen: „Diskriminierungen sind auf dem Arbeitsmarkt noch weit verbreitet, obwohl das neue Arbeitsgesetz recht umfassende Sanktionen für Diskriminierungen vorsieht. Es muss also ein angemessenes Sanktionssystem entwickelt werden.“³⁶³ Gleichzeitig anerkannte die Brüsseler Behörde, dass die neue ungarische Regierung beschlossen hatte, dem Parlament im Herbst 2002 ein umfassendes Gesetz gegen Diskriminierung vorzulegen, mit dem die Übernahme und Umsetzung des Antidiskriminierungs-Besitzstandes nach Artikel 13 EG-Vertrag sichergestellt werden sollte.³⁶⁴ Auch im Zusammenhang mit der Verbesserung der Situation der Roma wurde die Forderung des umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes unterstrichen.³⁶⁵

Die Problematik des „*Statusgesetzes*“ stellt einen Sonderfall dar, da es sich nicht um den Minderheitenschutz innerhalb des ungarischen Territoriums handelt, sondern in den angrenzenden Ländern. Dieser spezielle Fall des Schutzes nationaler Minderheiten durch den Ursprungsstaat in ihrem Aufenthaltsstaat tangierte nicht nur das politische Kriterium des Minderheitenschutzes, sondern auch das *Acquis*-Kriterium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Fortschrittsbericht von 2001 wurde im Kapitel 27 („Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“) auf die problematischen Aspekte des Statusgesetzes hingewiesen und der Bericht der Venedig-Kommission des Europarats zitiert. Die Europäische Kommission stellte in ihrem Fortschrittsbericht 2001 mit Berufung auf die Venedig-Kommission des Europarats fest, dass

„Fördermaßnahmen eines Landes zugunsten von Minderheiten der eigenen Volkszugehörigkeit, die in einem anderen Staat als dessen Bürger leben, nur dann zulässig [sind], wenn gleichzeitig die Grundsätze der Souveränität der Staaten, *pacta sunt servanda*, der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Staaten, der Menschenrechte

³⁶² Europäische Kommission, 2002(b):29.

³⁶³ Europäische Kommission, 2002(b):95.

³⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):29.

³⁶⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):148.

und der demokratischen Grundfreiheiten, namentlich der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, gewahrt sind.“³⁶⁶

Die Europäische Kommission stellte im selben Bericht folgende Forderung an Ungarn: „Wie in seinem Artikel 27 Absatz 2 vorgesehen, muss das Gesetz spätestens bis zum Beitritt an den Besitzstand angeglichen werden, da es zur Zeit nicht mit dem im Vertrag in den Artikeln 6, 7, 12 und 13 niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung vereinbar ist.“³⁶⁷ Sie hielt im gleichen Zuge die ungarische Regierung dazu an, sich die im Venedig-Bericht genannten völkerrechtlichen Prinzipien zu achten und sich im Hinblick auf spätere Durchführungsbestimmungen mit seinen Nachbarn in entsprechenden Konsultationen zu einigen.

Auch im Fortschrittsbericht von 2002 findet sich an prominenter Stelle - diesmal im Abschnitt „Minderheitenrechte und Minderheitenschutz“ - ein Verweis auf das umstrittene Statusgesetz:

„Das Gesetz über die in den Nachbarländern lebenden ungarischen Minderheiten (Statusgesetz) trat im Januar 2002 in Kraft und löste in der Region, insbesondere in der Slowakei und Rumänien, Kontroversen aus. [...] Das Gesetz hätte, wie in einer Vereinbarung zwischen Ungarn und Rumänien festgelegt, im Juni 2002 in einigen Punkten abgeändert werden sollen; in dieser Angelegenheit können aber keine Fortschritte gemeldet werden. Ein Abkommen mit der Slowakei über die Anwendung des Gesetzes steht noch aus. Ungarn hat zugesagt, vor dem Beitritt sämtliche Bestimmungen außer Kraft zu setzen, die mit EU-Recht unvereinbar wären.“³⁶⁸

An anderer Stelle wurde nochmals betont, dass sich Ungarn verpflichtet habe, alle dem EG-Recht zuwiderlaufenden Bestimmungen aufzuheben.³⁶⁹

Im umfassenden Monitoringbericht von 2003 wurden die legislativen Änderungen der neuen Regierung anerkannt. Die EU forderte Ungarn nochmals auf, sich vorab mit den Nachbarstaaten zu einigen, was die den Personen ungarischer Volkszugehörigkeit exterritorial zu gewährenden Vergünstigungen anbelangt:

³⁶⁶ Europäische Kommission, 2001(a):104.

³⁶⁷ Europäische Kommission, 2001(a):104.

³⁶⁸ Europäische Kommission, 2002(b):32.

³⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):136.

„Mit den vom Parlament im Juni 2003 verabschiedeten Änderungen scheint das Rahmengesetz betreffend die in den Nachbarstaaten lebenden Personen ungarischer Volkszugehörigkeit nunmehr mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand vereinbar zu sein. Da das Gesetz aber immer noch Elemente enthält, die sich auf extraterritoriale Maßnahmen beziehen, muss vorab mit diesen Nachbarstaaten Einigung über die Anwendung dieser sie betreffenden Elemente herbeigeführt werden. Es wird darauf zu achten sein, dass die Durchführungsbestimmungen in voller Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstandes stehen.“³⁷⁰

Seit Beginn des *monitoring* bemängelte die Europäische Kommission, dass die **verfassungsmäßige Vertretung von Minderheiten im Parlament** nicht eingeführt wurde: „Es ist bedauerlich, daß der bereits im Zeitpunkt der Stellungnahme vorliegende Gesetzentwurf betreffend die Vertretung der Minderheiten im Parlament nach wie vor noch nicht verabschiedet ist.“³⁷¹ In den jährlichen Berichten wiederholte die Europäische Kommission diese Forderung:

„Hinsichtlich der Einrichtung eines Systems, durch das einige Parlamentssitze für die Vertreter der Minderheiten bereitgestellt werden sollen, wurden allerdings im Parlament keine Fortschritte erzielt, obwohl das Ungarische Verfassungsgericht das Fehlen eines solchen Systems schon 1992 für nicht verfassungskonform erklärt hatte.“³⁷²

Auch im Fortschrittsbericht von 2002 sprach die Kommission die Problematik an, erkannte jedoch auch an, dass bei den Parlamentswahlen 2002 vier Abgeordnete der Roma aus den Landeslisten der großen Parteien gewählt wurden.³⁷³ Tabelle 4 zeigt eine Übersicht der schwerpunktmäßigen EU-Forderungen gegenüber Ungarn im Minderheitenschutz:

Tabelle 4: EU-Forderungen gegenüber Ungarn

	Schwerpunktmäßige Forderungen der EU gegenüber Ungarn
Stellungnahme 1997	Politische Repräsentation von Minderheiten im Parlament, Verbesserung der Situation der Roma

³⁷⁰ Europäische Kommission, 2003(b):62.

³⁷¹ Europäische Kommission, 1998(a):8.

³⁷² Europäische Kommission, 2001(a):16.

³⁷³ Vgl. Europäische Kommission, 2002:21(b). Auch wenn es, wie die Kommission richtig feststellt, Parlamentarier gibt, die sich selbst einer Minderheit zugehörig erklären und deren Sprache auch gebrauchen, bleibt doch die Tatsache bestehen, dass diese Abgeordneten ihren Parlamentssitz weder aufgrund dieser Eigenschaft erlangt haben noch garantiert bekommen.

Fortschrittsbericht 1998	Vertretung der Minderheiten im Parlament, Verbesserung der Situation der Roma im Unterrichtswesen
Fortschrittsbericht 1999	Vertretung der Minderheiten im Parlament, Verbesserung der Situation der Roma
Fortschrittsbericht 2000	Vertretung der Minderheiten im Parlament, Umsetzung der kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften, Verbesserung der Situation der Roma in den Bereichen Unterrichtswesen, Kultur, Beschäftigung, Wohnen sowie Gesundheits- und Sozialwesen
Fortschrittsbericht 2001	Vertretung der Minderheiten im Parlament, Verbesserung der Situation der Roma, Reform der Antidiskriminierungsgesetzgebung, Statusgesetz
Fortschrittsbericht 2002	Vertretung der Minderheiten im Parlament, Antidiskriminierungsgesetz, Statusgesetz, Verbesserung der Situation der Roma
Umfassender Monitoringbericht 2003	Verbesserung der Situation der Roma in Bildung, Beschäftigung und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Einigung mit Nachbarstaaten über Vergünstigungen für Auslandsungarn

5.1.6.2. Konditionalitätskonstellationen

Entsprechend unserer Konzeptualisierung werden bei den Forderungen der Europäischen Kommission in den Fortschrittsberichten gegenüber Ungarn unterschiedliche Konditionalitätskonstellationen erkennbar:

Die *Verbesserung der Situation der Roma* war eine Priorität der EU, was daran zu erkennen ist, dass dieser Thematik am meisten Platz in den Berichten eingeräumt wurde. Von einer anfänglichen Problemdiagnose ausgehend gab die Kommission zunehmend auch Handlungsanleitungen für die bessere Integration der Roma-Bevölkerung. Die ungarische Regierung wusste also nicht nur, dass sie ihre Politik ändern musste, sondern auch – zumindest prinzipiell - auf welche Weise. In diesem prioritären Bereich der EU-Minderheitenpolitik gegenüber Ungarn trifft hohe Konditionalität auf klarer werdende Bedingungen (**Fall a**). Die *compliance* mit den EU-Forderungen hält deshalb auch nach dem Beitritt von 2004 an.

Die *Reform der Antidiskriminierungsgesetzgebung* war ebenfalls ein wichtiges Anliegen der EU, welches sie jedoch erst relativ spät in die Fortschrittsberichten einbrachte. Da die Reform der Antidiskriminierungsgesetze entsprechend des *acquis* in der Hierarchie der Minderheitenrechte eher unten anzusiedeln ist, war die Klarheit der Bedingungen für die ungarische Regierung relativ hoch: Die EU forderte insbesondere die Zusammenführung der fragmentierten Gesetze in ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz. Die Höhe der

Konditionalität stieg zwar gegen Ende der Beitrittsverhandlungen stark an, war anfangs jedoch gering (**Fall c**). Wie im Falle des Antidiskriminierungsgesetzes von 2003 zu beobachten, kam es dann auch zu einem späten Schub von *compliance* seitens der ungarischen Regierung. Die *ex post*-Konditionalität war in diesem Fall auch entsprechend hoch, da nach dem Beitritt die Sanktions- und Kontrollmechanismen der EU im Bereich der Nichtdiskriminierung wirkten.

Einen Sonderfall stellt die Diskussion um das *Statusgesetz* dar. Einerseits waren die gutnachbarlichen Beziehungen der MOEL seit jeher ein wichtiger und prioritärer Bereich der EU-Außenpolitik und spielten auch in die Minderheitenpolitiken der betroffenen Staaten hinein. Deshalb konnte man in diesem Fall von einer hohen Konditionalität ausgehen, da die EU beispielsweise die Anerkennung der Grenzen sowie die Normalisierung der nachbarschaftlichen Beziehungen zur Voraussetzung *sine qua non* für die Aufnahmen von Beitrittsverhandlungen machte.³⁷⁴ Die Voraussetzungen für die Stärke der Konditionalität waren auch im konkreten Fall des Statusgesetzes gut, da einerseits die wichtigsten betroffenen Staaten (Ungarn, Slowakei und Rumänien) die EU-Mitgliedschaft wollten und andererseits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes im Juni 2001 der Ausgang der Beitrittsverhandlungen und der Beitrittstermin noch offen waren.

Trotz dieser hohen Konditionalität war jedoch die Klarheit der Bedingungen im Fall des Statusgesetzes unklar (**Fall b**). Die EU verwies bei der Kritik des Gesetzes erstens auf einen Bericht der Venedig-Kommission des Europarats in völkerrechtlichen Fragen und zweitens auf die Inkompatibilität des Gesetzes mit den Nichtdiskriminierungsbestimmungen im EU-Recht. Zumindest letzteres Argument war umstritten und zeigte ein generelles Dilemma der EU-Minderheitenpolitik zwischen Antidiskriminierung und besonderen Rechten für Minderheiten.³⁷⁵ Die vage und teilweise widersprüchliche Argumentation der Europäischen Kommission in Ermangelung eindeutiger interner Standards mischte sich hier mit der starken Abhängigkeit von externen Quellen und Akteuren (Europarat, OSZE), was sich wiederum

³⁷⁴ Die Diskussion um das Statusgesetz ist in dem Gesamtzusammenhang der EU-Priorität gutnachbarschaftlicher Beziehungen der MOEL zu betrachten (siehe oben). Eine Darstellung der wichtigsten Entwicklungen der bilateralen Beziehungen Ungarns zu seinen Nachbarn unter dem Aspekt der Minderheitenrechte im Vorfeld des Statusgesetzes findet sich bei Besseney-Williams, 2002.

³⁷⁵ Die Debatte um das Statusgesetz wirft aber noch eine zusätzliche Frage auf, nämlich ob ein *kin-state* spezielle Rechte für die ko-nationalen Minderheiten im Ausland durch staatliche Mittel fördern darf. Völkerrechtlich gesehen ist dies wohl nicht *a priori* verboten, jedoch lässt der EU-*Acquis* diese Frage ungelöst. Vgl. Vizi, 2006:103.

negativ auf die Klarheit der Bedingungen auswirkte.³⁷⁶ Die genauen Forderungen der EU mussten erst in einem Kommunikations- und Verhandlungsprozess zwischen der ungarischen Regierung und der EU geklärt werden. Die Modifizierung des Statusgesetzes im Juni 2003, also noch vor dem EU-Beitritt, orientierte sich aber letztendlich an den von der EU geäußerten Präferenzen. Die politisch aufgeladene Problematik der Auslandsungarn spielte jedoch auch nach dem Beitritt weiterhin eine Rolle, was man beispielsweise an dem (gescheiterten) Referendum von 2004 erkennen kann. Die *compliance* nach dem Beitritt ist deshalb nur bei günstigen innenpolitischen Bedingungen (**Fall ba**) gewährleistet. Einige aktuelle Entwicklungen deuten aber auch auf eine potentielle Infragestellung und Unterminierung dieser kurzfristig an die EU-Forderungen angepassten Politik um die Auslandsungarn-Frage hin (**Fall bb**).

Im Fall der *politischen Vertretung der Minderheiten im Parlament* trafen schwache Konditionalität auf unklare Bedingungen (**Fall d**). Obwohl die EU die Frage der verfassungsmäßigen Repräsentation der Minderheiten im Parlament seit 1997 in ihren Berichten regelmäßig thematisierte, stellte sie keine Priorität der EU-Minderheitenpolitik dar. Da es sich bei politischen Repräsentationsrechten in der Regel um kollektive Rechte handelt, besaß die EU hier keine eigenen Standards und konnte deshalb auch keine klaren Bedingungen formulieren. Dementsprechend war weder vor noch nach dem EU-Beitritt *compliance* mit den EU-Forderungen in dieser Frage festzustellen.

5.1.7. Zusammenfassung

Das auf dem Minderheitengesetz aus dem Jahr 1993 basierende ungarische Minderheitenschutzsystem wurde etwa zeitgleich mit den Kopenhagener-Kriterien, also noch vor dem Einsetzen der EU-Konditionalität, geschaffen. Von 1989 bis 1997 spielte die EU in der ungarischen Minderheitenpolitik noch keine entscheidende Rolle.³⁷⁷ Systematischer EU-Einfluss ist in dieser Phase jedoch in der Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarländern zu erkennen. Wo noch bis Mitte der 1990er Jahre die nationszentrierte Rhetorik der Antall-Regierung dominierte, wurde unter dem Druck der EU in der Folgezeit

³⁷⁶ Eine genaue Darstellung der politischen und rechtlichen Evaluation durch die Europäische Kommission findet sich bei Vizi, 2006:100ff.

³⁷⁷ Als viel wichtiger ist in dieser Phase die Tatsache zu werten, dass Ungarn eine Vorreiterrolle in Sachen Minderheitenrechte einnehmen wollte, um die Situation der magyrischen Minderheiten in den Nachbarländern zu verbessern; vgl. Vermeersch, 2004:10ff.

der nationalistische Ton gedämpft. Die Nachfolgeregierung unter Horn unterzeichnete bilaterale Nachbarschaftsabkommen mit der Slowakei und Rumänien. Ein Nichtzustandekommen dieser Verträge hätte den Beitritt zur NATO und die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der EU gefährdet oder zumindest erheblich verzögert.³⁷⁸ Insgesamt wurde von 1989 bis 1998 ein europafreundlicher und völkerrechtskonformer Kurs in der Außenpolitik Ungarns verfolgt, so dass in dieser Phase die wichtigsten multi- und bilateralen Abkommen mit minderheitenrechtlichem Bezug zustande kommen konnten.

Die konservative Regierung Orbán (1998-2002) ging außenpolitisch vermehrt zu einseitigen Maßnahmen über und gebärdete sich wieder zunehmend nationszentriert. Dieses neue Selbstbewusstsein äußerte sich unter anderem an dem umstrittenen Statusgesetz, welches zu erheblichen bilateralen Spannungen führte. Nichtsdestotrotz gab es in dieser Phase erhöhter Konditionalität (1997-2004) allmählich Fortschritte in anderen Bereichen der Minderheitenpolitik zu verzeichnen. Die Regierung reagierte mit dem 1999 verabschiedeten mittelfristigen Aktionsplan auf die Forderungen der EU und legte eine detaillierte Strategie zur Bekämpfung der Diskriminierung der Roma vor.³⁷⁹ Damit ist also der unmittelbare Einfluss der EU zu erkennen, da Ungarn erst mit dem Beginn des *monitoring* der Europäischen Kommission überhaupt eine kohärente Roma-Politik formulierte: „Most policy documents addressing the situation of the Roma appeared in the period of EU accession negotiations, i.e. after 1997. The political pressure by the EU was clearly an important factor.“³⁸⁰ Mit dem Regierungswechsel von 2002 wurde das mittelfristige Aktionsprogramm erneut einer Revision unterzogen, vor allem im Hinblick auf den Themenkomplex Chancengleichheit. Eine weitere Anpassung des Aktionsplans erfolgte zwei Monate vor dem EU-Beitritt.³⁸¹ Außerdem reformierte die neu eingesetzte sozial-liberale Regierung die exekutiven Ämter der Minderheitenpolitik, insbesondere auch in Bezug auf die Roma-Politik.

³⁷⁸ Vgl. Vachudova, 2005:150.

³⁷⁹ Die ungarische Regierung bemerkte bereits 1997, dass die Integration der Roma die Umsetzung von Maßnahmen erfordert, die sich von der traditionellen Minderheitenpolitik unterscheiden, da das Konzept der „Kulturautonomie“ des Minderheitengesetzes von 1993 allein der Situation der Roma nicht gerecht werden konnte; vgl. Vizi, 2009:128. Der damit eingeleitete Politikwechsel in der Roma-Politik Ungarns wurde mit dem Programm von 1999 nochmals bestätigt. Zu den inhaltlichen Fragen des mittelfristigen Programms; vgl. OSI, 2002:254ff.

³⁸⁰ Vgl. Vizi, 2009:128.

³⁸¹ Das Programm von 2004 basierte auf den Grundsätzen der früheren Aktionspläne der Roma-Politik, unterstrich aber die Effektivität von Instrumenten im Minderheitenschutz, insbesondere in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Anti-Diskriminierung; vgl. Vizi, 2009:129

Auch die zur Verbesserung der Lage der Roma bereitgestellten Haushaltsmittel wurden in dieser Phase auf Druck der Europäischen Kommission signifikant erhöht.³⁸²

Noch deutlicher, wenn auch mit Verzögerung, zeigte sich der direkte Einfluss der EU-Konditionalitätspolitik in der Reform Antidiskriminierungsgesetzgebung, die 2003 an EU-Standards angepasst wurde.³⁸³ Das Ende 2003 verabschiedete Gesetz fasste bisherige Bestimmungen der Nichtdiskriminierung zusammen und kam damit, etwa ein Jahr nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen, einer zentralen Forderung der EU nach. Für die Konditionalitätspolitik der EU hatte dieser Bereich allenfalls mittlere Priorität, da nach dem Beitritt ohnehin die Sanktions- und Kontrollverfahren des EU-Rechts Anwendung fanden. Gleichwohl waren die Bedingungen in diesem Spektrum der Minderheitenpolitik aufgrund vorhandener EU-Standards im *acquis* besonders klar und eindeutig, was das schnelle Handeln der Mitte 2002 gewählten, neuen Regierung erst ermöglichte.

Dennoch darf man den Einfluss der EU in dieser Phase nicht überbewerten: Vereinzelt Vorschläge der Europäischen Kommission, wie zum Beispiel die „verfassungsmäßige Verpflichtung zur systematischen Sicherung einer direkten Vertretung der Minderheiten im Parlament“, wurden von ungarischer Seite kaum beachtet.³⁸⁴ Bei solchen Garantien der politischen Repräsentation handelt es sich um kollektive Rechte, bei welcher die EU kaum rechtliche Durchsetzungsmechanismen besitzt. Deshalb verwies die Europäische Kommission auch auf das „verfassungsmäßige Recht“ der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten. Offenbar versuchte die EU, in Ermangelung an eigenen Standards, die ungarische Regierung an eigene (wenngleich innenpolitisch umstrittene) konstitutionelle und einfachgesetzliche Verpflichtungen zu erinnern. Der Erfolg dieser Bemühungen war jedoch erwartungsgemäß gering. Auch bei der Diskriminierung und Segregation von Roma-Schülern im öffentlichen Schulwesen wurden nur vereinzelt Fortschritte erzielt. Die Maßnahmen der Regierung, wie die Einführung eines Bildungs-Ombudsmanns und eines speziellen Stipendiensystems für Roma-Schüler, richteten sich nicht primär gegen die weit verbreitete Praxis der Umschulung von Roma-Kindern in spezielle Sonderklassen oder segregierte Schulen.³⁸⁵ In diesem Punkt

³⁸² Die Umsetzung des mittelfristigen Aktionsprogramms wurde jedoch durch den Umstand erschwert, dass die ungarische Regierung kein separates Budget für die Roma-Programme eingerichtet hatte; vgl. Vizi, 2009:129

³⁸³ Vor allem im Hinblick auf die im Jahr 2000 verabschiedete Antidiskriminierungsrichtlinie (RL/2000/43/EG) und die Gleichbehandlungsrichtlinie (RL/2000/78/EG) zeigte sich eine hohe *compliance*.

³⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):21.

³⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2002(b):34; zur Diskriminierung im Bildungsbereich siehe auch OSI, 2001:224-231; zu aktuellen Fallbeispielen siehe Kállai, 2009:32-43.

scheinen sich interne, endogene Faktoren, die eine Umsetzung der EU-Forderungen behindern, trotz legislativer Änderungen durchgesetzt zu haben.³⁸⁶

Nach dem EU-Beitritt zeigte sich, dass die EU-Konditionalität in den Bereichen, in welchen die Europäische Kommission klare Bedingungen formulierte (Antidiskriminierung, Verbesserung der Lage der Roma), die Reformpolitik der Regierung aufrechterhalten wurde. Der *leverage* der EU ist nach dem Beitritt nicht abgeflaut, sondern wurde - wie am Beispiel der Antidiskriminierung - sogar erhöht, da der Druck auf die ungarische Regierung durch interne Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen konstant blieb. Damit in engem Zusammenhang stehen die Bemühungen der Regierung, die Segregation und Diskriminierung der Roma, insbesondere im Bildungsbereich, zu bekämpfen.³⁸⁷

Die Frage der Vertretung der Minderheiten im Parlament wurde von verschiedenen Seiten, insbesondere von den Minderheitenvertretern selber, immer wieder aufgegriffen. Die einschlägigen Resolutionen des Verfassungsgerichts aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre, welche auf verfassungsmäßige und einfachgesetzliche Verpflichtungen bezüglich der parlamentarischen Repräsentation der Minderheiten als „staatsbildende Faktoren“ hinwiesen, konnten ihre Wirkung auf die Entscheidungsträger nicht entfalten. Die Bemühungen, die direkte Vertretung von Minderheiten im Parlament einzuführen, stießen wiederholt auf institutionelle und politische Widerstände.³⁸⁸ Dass das Vorhaben noch nicht zu konkreten Ergebnissen geführt hat, liegt auch an der erforderlichen Zwei-Drittel Mehrheit im Parlament und dem dafür benötigten Konsens unter den politischen Parteien, die an einer Einführung solcher Garantien offenbar nicht interessiert waren.³⁸⁹ Zumindest die Verwirklichung einer garantierten Vertretung aller 13 anerkannten Minderheiten im ungarischen Ein-Kammer-System wurde auch in der mittelfristigen Perspektive von Kommentatoren als eher

³⁸⁶ Die ehemalige EU-Abgeordnete und Roma-Aktivistin Viktória Mohácsi führte in einem Interview vom 15. September 2008 an, dass trotz der Novellierung des Gesetzes LXXIX von 1993 über die öffentliche Bildung vom 1. September 2003, das die Segregation von Roma in Schulen verbiete, nur fünf Sonderschulen geschlossen wurden und es noch annähernd 400 solcher „Ghetto-Schulen“ in Ungarn gäbe; vgl. Sigona/Trehan, 2009:116ff.

³⁸⁷ Eine Auflistung der entsprechenden Maßnahmen findet sich in Hungary 3rd Report, 2009:27-40.

³⁸⁸ Hinzu kommt ein verfassungsimmanentes Hindernis: Art. 71 Abs. 1 der Verfassung schreibt für die Parlamentswahlen unmittelbare und geheime Abstimmung auf der Grundlage des allgemeinen und gleichen Wahlrechts vor. Der Grundsatz der Wahlgleichheit könnte im Rahmen eines besonderen Stimmrechts für Minderheiten oder einer Garantie einer bestimmten Anzahl von Sitzen im ungarischen Einkammernparlament verletzt werden; vgl. Küpper, 1998:295.

³⁸⁹ Mancher Beobachter verweist auf die politische Konstellation, in welcher keine der beiden großen Parteien bei immer knapper werdenden Mehrheiten Machteinbußen durch garantierte Parlamentssitze für nationale und ethnische Minderheiten hinnehmen wollte; vgl. Burri, 2010:108.

unrealistisch eingeschätzt.³⁹⁰ Der Umsetzung der EU-Forderungen stehen also in sämtlichen Phasen des Untersuchungszeitraums innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellationen entgegen.

Bei der umstrittenen Frage des Umgangs mit den Auslandsungarn dominierten mit dem Wegfall der EU-Konditionalität zunächst innenpolitische Faktoren, wie das von der Opposition und verschiedenen NGOs initiierte Referendum vom Dezember 2004 zeigt. Das politisch aufgeladene Thema der ko-nationalen Minderheiten in den Nachbarländern kam auch in den Folgejahren immer wieder auf die Tagesordnung und führte zu Verstimmungen mit der Slowakei und Rumänien. Die sozialistische Regierung hatte zwar einerseits ein ernsthaftes Interesse an der Verbesserung der Situation der magyarischen Minderheiten, fuhr jedoch einen weitgehend moderaten Kurs und setzte auf bi- und multilaterale Verhandlungen. Die national-konservativen Vetospieler in der parlamentarischen Opposition und der ungarischen Gesellschaft konnten sich nicht gegen diese Regierungslinie in Stellung bringen. Die Frage der Auslandsungarn verlor aber nicht an Mobilisierungspotential in der ungarischen Bevölkerung und wird auch weiterhin eine Rolle spielen.

³⁹⁰ Vgl. Eiler, 2001:91. Die Diskussion über die Einführung einer zweiten Kammer mit Vertretern der Regionen und der Minderheiten ist bereits kurz nach der Wendezeit abgeflaut; vgl. Dieringer, 2009:358, siehe auch Küpper, 2007a:69.

5.2. Slowakei

5.2.1. Demographische Lage

Tabelle 5: Minderheiten in der Slowakei (nationales Bekenntnis)³⁹¹

	1991	2001
Gesamtbevölkerung	5.274.335	5.379.455
Ungarn	567.296 (10,8 %)	520.528 (9,7 %) ³⁹²
Roma ³⁹³	75.802 (1,4 %)	89.920 (1,7 %)
Böhmen	52.884 (1,0 %)	44.620 (0,8 %)
Ruthenen	17.197 (0,3 %)	24.201 (0,4 %)
Ukrainer	13.281 (0,3 %)	10.814 (0,2 %)
Deutsche	5.414 (0,2 %)	5.405 (0,1 %)
Mährer/Schlesier	6.442 (0,1 %)	2.348 (0,05 %)
Kroaten	k.A.	890 (0,02 %)
Polen	2.659 (0,05 %)	2.602 (0,06 %)
Russen ³⁹⁴	k.A.	1.590 (0,03 %)
Bulgaren	1.400 (0,02 %)	1.179 (0,02 %)

5.2.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Verabschiedung der slowakischen Verfassung durch den Nationalrat (Parlament) im September 1992 stellt innen- und außenpolitisch einen der wichtigsten Schritte in der Erlangung der Unabhängigkeit der Slowakei dar. Die Präambel der Verfassung hält fest, dass das „slowakische Volk“ und die „Angehörigen der nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen, die auf dem Gebiet der Slowakischen Republik leben“ gemeinsam die Bürger der Slowakischen Republik sind und mittels ihrer Volksvertreter die Verfassung beschließen.³⁹⁵

³⁹¹ Slovakia 2nd Report, 2005:8. Bezüglich der Muttersprache liegen keine oder nur unvollständige Angaben vor.

³⁹² Die Zahl derer, die bei der Volkszählung von 2001 Ungarisch als ihre Muttersprache angaben, lag mit 572.929 (10,65 Prozent) sehr viel höher; vgl. Euromosaik-Studie „Hungarian in Slovakia“ der Europäischen Kommission (zuletzt aktualisiert: 09.11.2010), online abrufbar unter http://ec.europa.eu/education/languages/euromosaic/doc4634_en.htm (Stand: 04.04.2011).

³⁹³ Bei der Volkszählung von 1991 bestand erstmals die Möglichkeit, sich als Roma zu bekennen. Jedoch wurde von dieser Option offenbar nur zögerlich Gebrauch gemacht, ebenso bei der Volkszählung von 2001. Die tatsächliche Zahl der Roma liegt wohl um ein Vielfaches höher und wird von der slowakischen Regierung für 2001 auf 380.000 geschätzt; vgl. Slovakia 2nd Report, 2005:60.

³⁹⁴ Die russische Minderheit wurde erst 2003 als solche anerkannt; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):502, Slovakia 2nd Report, 2005:21.

³⁹⁵ In der Slowakischen Verfassung wird also zwischen nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen differenziert. In einem Kommentar zur Verfassung von 1997 heißt es aber, dass die Rechtsordnung der Slowakischen Republik weder eine Definition dieser Begriffe noch einen Maßstab enthält, aufgrund dessen zwischen diesen Begriffen unterschieden werden könnte. Die Anwendung zweier Begriffe enthalte weder eine

Art. 6 Verf. erklärt Slowakisch zur Staatsprache und bestimmt, dass der Gebrauch anderer Sprachen als der Staatsprache im amtlichen Verkehr mit Behörden gesetzlich zu regeln ist. Nach Art. 7 Verf. haben diejenigen völkerrechtlichen Verträge, welche die Achtung und Bewahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Inhalt haben und ratifiziert wurden, Vorrang vor innerstaatlichem Recht. Die Allgemeinen Grundrechte werden in Art. 12 Abs. 2 Verf. allen Bürgern der Slowakei „ohne Unterschied von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Glaube und Religion, politischer oder anderer Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Gruppe, Vermögen, der Geburt oder eines anderen Status gewährleistet.“³⁹⁶ Die Slowakische Verfassung verbietet im selben Absatz die positive Diskriminierung aufgrund der genannten Kriterien, also auch die „Bevorzugung“ einer ethnischen oder nationalen Minderheit. Art. 12 Abs. 3 Verf. gewährleistet jedermanns Recht, sich frei zu einer Nationalität zu bekennen und verbietet jede Form von „Entnationalisierung“. Ferner hat jeder Bürger nach Art. 19 Verf. ein Recht auf „Schutz seiner Menschenwürde, seiner persönlichen Ehre, seines guten Rufs und seines Namens“.³⁹⁷

Die wesentlichen Minderheitenbestimmungen finden sich in Art. 33 und 34 der Verfassung. Art. 33 besagt, dass die Zugehörigkeit zu einer Nationalität niemandem zum Nachteil gereichen darf. Art. 34 geht ausführlich auf die nationalen und ethnischen Minderheiten ein:

„(1) Den Staatsbürgern, die in der Slowakischen Republik nationale Minderheiten oder ethnische Gruppen bilden, wird umfassende Entwicklung gewährleistet, insbesondere das Recht, gemeinsam mit anderen Angehörigen der Minderheit oder Gruppe ihre eigene Kultur zu entwickeln, das Recht, in ihrer Muttersprache Informationen zu verbreiten und zu empfangen, das Recht, sich zu nationalen Vereinigungen zusammenzuschließen, und das Recht, Bildungs- und Kulturinstitutionen zu gründen und zu unterhalten. Genauere Bestimmungen hierzu trifft das Gesetz.

(2) Den Staatsbürgern, die nationalen Minderheiten oder ethnischen Gruppen angehören, wird unter den vom Gesetz bestimmten Voraussetzungen neben dem Recht auf Erlernen der Staatssprache auch gewährleistet:

- a) das Recht auf Erziehung in ihrer Sprache;
- b) das Recht auf Gebrauch ihrer Sprache im öffentlichen Verkehr;

Wertung, noch impliziere sie künftige gesetzgeberische Lösungen oder unterschiedliche Rechte für die einzelnen Minderheiten; vgl. Hofmann, 2005:11f.

³⁹⁶ Zit. nach Hofmann, 2005:40.

³⁹⁷ Zit. nach Hofmann, 2005:41.

c) das Recht auf Teilnahme an der Regelung von die nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen betreffenden Angelegenheiten.

(3) Die Ausübung der in dieser Verfassung den Staatsbürgern, die nationalen Minderheiten oder ethnischen Gruppen angehören, gewährleisteten Rechte darf nicht zu einer Gefährdung der Souveränität und territorialen Integrität der Slowakischen Republik und zur Diskriminierung ihrer anderen Staatsbürger führen.³⁹⁸

Von Relevanz für die nationalen und ethnischen Minderheiten sind auch folgende Bestimmungen aus dem Grundrechtskatalog der slowakischen Verfassung: Art. 11 Verf. betont, dass internationale Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von der Slowakei ratifiziert wurden, Vorrang vor dem nationalen Gesetz haben, sofern sie mehr Grundrechte und Freiheiten gewährleisten. Die Verfassung gewährleistet Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit (Art. 24 Abs. 1), Redefreiheit und Informationsrecht (Art. 26 Abs. 1). Das Recht auf friedliche Versammlung (Art. 28 Abs. 1 Verf.) ist ebenso verfassungsrechtlich gewährleistet wie jedermanns Recht auf freie Vereinigung einschließlich der Bildung politischer Parteien oder Bewegungen (Art. 29 Abs. 1 und 2 Verf.). Nach Art. 47 Abs. 4 Verf. hat bei Gericht jedermann, der die slowakische Sprache nicht beherrscht, das Recht auf einen Dolmetscher.³⁹⁹ Bedeutsam für das tägliche politische Leben von Minderheitsangehörigen sind auch die Bestimmungen über die lokale Selbstverwaltung der Art. 64 - 69, die insbesondere die Konstituierung der lokalen Selbstverwaltungsorgane, auf die auch Elemente der örtlichen Staatsgewalt übertragen werden dürfen, durch direkte Wahl regeln.⁴⁰⁰

5.2.3. Die Minderheitenpolitik von 1993-1998 (erste Phase)

5.2.3.1. Innenpolitische Entwicklungen

Die Slowakei ist als neuer Staat am 1. Januar 1993 entstanden, nachdem die Tschechoslowakei sich Ende 1992 selbst aufgelöst hatte. Schon bevor die Slowakei unabhängig wurde, nutzten Politiker wie Vladimir Mečiar eine nationszentrierte Rhetorik für

³⁹⁸ Zit. nach Hofmann, 2005:43f

³⁹⁹ Vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):494.

⁴⁰⁰ Vgl. Hofmann, 2005:44.

wahltaktische Zwecke. Mečiar, dessen Partei „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (*Ludová strana - Hnutie za demokratické Slovensko*, HZDS) im Juni 1992 die Parlamentswahlen gewann, wurde auch der erste Premierminister des Landes. Mečiar war bis 1998 an der Regierungsmacht, mit Ausnahme einer kurzen Periode im Jahr 1994, als er wegen einer Spaltung seiner eigenen Partei vom Parlament abgesetzt wurde. In dieser Interimsphase stellte eine Koalition der Oppositionsparteien die Regierung der Slowakei. In der kurzen Amtszeit von Jozef Moravčík als Regierungschef von März bis September 1994 wurden zwei Gesetze verabschiedet, um Bedingungen des Europarats bezüglich des Minderheitenschutzes zu erfüllen: Eines über das Personenstandsregister (Gesetz Nr. 154/1994), welches Angehörigen von Minderheiten das Recht gab, ihre Personennamen in der Muttersprache führen zu können.⁴⁰¹ Ein weiteres Gesetz mit symbolhafter Bedeutung betraf den Gebrauch von zweisprachigen Straßenschildern (Gesetz Nr. 191/1994).⁴⁰²

Nach ihrer Wiederwahl im Herbst 1994 kooperierte die HZDS-Regierung primär mit der rechtsgerichteten Slowakischen Nationalpartei (*Slovenská národná strana*, SNS). Obwohl auch Parteien der ungarischen Minderheit im Parlament vertreten waren, wurden diese kaum in eine kohärente Opposition, geschweige denn in eine Regierung integriert.⁴⁰³ Das Klima gegenüber den Minderheiten verschlechterte sich in der zweiten Mečiar-Regierung zunehmend. In der Folge wurden bestehende Sprachenrechte für Minderheiten eingeschränkt, beispielsweise durch das Gesetz über die Staatssprache sowie die Geschäftsordnung des Parlaments, die jeweils den eindeutigen Vorrang der slowakischen Sprache festschrieben.

Die repressiven Maßnahmen der Regierung Mečiar belasteten in dieser Phase vor allem das Verhältnis mit der ungarischen Minderheit.⁴⁰⁴ Insbesondere das Ende 1995 verabschiedete *Gesetz Nr. 270 über die Staatssprache* sorgte für erheblichen Zündstoff im Umgang mit der ungarischsprachigen Bevölkerung.⁴⁰⁵ Das Gesetz zum Sprachgebrauch sah die ausschließliche

⁴⁰¹ Bereits mit Gesetz Nr. 300/1993 über Namen und Vornamen wurde der früheren Praxis der „Slowakisierung“ nicht-slowakischer Vor- und Nachnamen entgegengetreten; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):494, ausführlicher siehe Hofmann, 2005:19f.

⁴⁰² Ab November 1994 wurden die Namen von 587 Gemeinden auch in der Sprache der ungarischen (489), ukrainisch-ruthenischen (96) oder der deutschen Minderheit (2) ausgeschrieben; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):495

⁴⁰³ Vgl. Kelley, 2004(a):117.

⁴⁰⁴ Die zweite große Minderheit der Roma sah sich ebenfalls von der Mečiar-Regierung benachteiligt, ihnen fehlte es aber an politischer Mobilisierung. Seit 1991 hatte die slowakische Regierung drei Programme bezüglich der Roma entworfen und verabschiedet, aber nur unzureichend implementiert; vgl. Meijknecht, 2004:74.

⁴⁰⁵ Schon im Jahre 1990, also noch vor dem Zerfall der Tschechoslowakei, wurde das Gesetz Nr. 428/1990 über die Amtssprache der Slowakischen Republik verabschiedet, welches bereits die Dominanz der slowakischen Sprache über die Minderheitensprachen festschrieb, jedoch wurden auch Ausnahmeregelungen für den Gebrauch der Minderheitensprache im amtlichen Verkehr in Gebieten mit mehr als 20 Prozent Minderheitenbevölkerung

Anwendung der slowakischen Sprache in allen Behörden vor, auch im Amtsverkehr zwischen einem ethnisch ungarischen Behördenvertreter und einem ethnisch ungarischen Bürger der Slowakischen Republik; Schulzeugnisse durften nur noch auf Slowakisch angefertigt werden.⁴⁰⁶ Das Sprachengesetz stieß auf Protest der Oppositionsparteien und anderer Akteure - das Verfassungsgericht unterstrich in einer späteren Entscheidung am 26. August 1997 (Nr. 260/1997) das grundsätzliche Recht der nationalen Minderheiten, bei der Verbreitung und dem Empfang von Informationen ihre eigene Sprache zu benutzen; dem entgegenstehende Vorschriften des Gesetzes über die Staatssprache wurden für verfassungswidrig erklärt.⁴⁰⁷

Als weitere repressive staatliche Maßnahme gegenüber der ungarischen Minderheit ist im Jahr 1996 das *Gesetz Nr. 221/1996 über die administrative und territoriale Ordnung der Slowakischen Republik* in Kraft getreten. Das Gesetz gliederte die Slowakei in acht Regionen (*kraje*) und 79 Bezirke (*okresy*). Die administrative Reform hatte zum Ziel, dass die Anzahl der Gebiete mit starken Bevölkerungsanteilen der ungarischen Minderheit verringert wird.⁴⁰⁸ Mit dieser Territorialreform wurde augenscheinlich die Fragmentierung und politische Marginalisierung der ungarischen Minderheit angestrebt.⁴⁰⁹ Die neuen Bezirksgrenzen der staatlichen Verwaltung wurden so gezogen, dass die Ungarn in sämtlichen Gegenden fortan nur eine Minderheit (unter 30 Prozent Bevölkerungsanteil) bildeten.⁴¹⁰ Im Süden der Slowakei wurde die Verwaltungseinheiten großflächiger geschnitten, so dass die Wege zu den Behörden für viele Bürger, vor allem für Angehörige von Minderheiten, weiter wurden. Das Gesetz stieß auf Kritik der Oppositionsparteien und auf offene Ablehnung der Minderheitenparteien. Die Opposition fand jedoch keinen Konsens über alternative Vorschläge zur administrativen Neuordnung und konnte die Verabschiedung des Gesetzes im Parlament nicht verhindern.⁴¹¹

Ferner wurde das Wahlrecht zulasten von Minderheitenparteien reformiert. In der Wahlrechtsnovelle vom April 1998, also kurz vor den Parlamentswahlen, wurde eine 5-

getroffen. Diese Regelungen wurden mit dem Staatssprachengesetz wieder aufgehoben, weshalb sich die Angehörigen der ungarischen Minderheit zu „Bürgern zweiter Klasse“ degradiert fühlten; vgl. Csergö, 2007:52.

⁴⁰⁶ Vgl. Kipke, 2004:312.

⁴⁰⁷ Ferner hielt das Verfassungsgericht das Staatssprachengesetz für unvereinbar mit den Bestimmungen zum Gebrauch der Muttersprache im öffentlichen Verkehr in Art. 34 Abs. 2 der Slowakischen Verfassung; vgl. Topidi, 2003:16, siehe auch Hofmann, 2005:34.

⁴⁰⁸ Vgl. Buček, 2001:292.

⁴⁰⁹ Das *Gerrymandering* der Verwaltungsbezirke bezog sich vor allem auf die Gebiete, in denen ethnische Ungarn leben und richtete sich gegen die regionale Machtbasis der in diesen Gebieten starken Parteien der ungarischen Minderheit; vgl. O'Dwyer, 2006:113.

⁴¹⁰ Vgl. Kipke, 2004:312.

⁴¹¹ Vgl. Csergö, 2007:54.

Prozent-Hürde für einzelne Parteien in Koalitionen eingeführt. Diese Änderung des Wahlsystems forcierte Zusammenschlüsse kleinerer Parteien, was etwa zur Bildung der „Ungarischen Koalitionspartei“ (SMK-MKP) im März 1998 führte.⁴¹²

5.2.3.2. Bi- und multilaterale Ebene

Auf *bi- und multilateraler Ebene* zeichneten sich von 1993 bis 1998 mehrere, parallel laufende Entwicklungen ab:⁴¹³ Die Slowakische Republik wurde am 30. Juni 1993 - als einer der beiden Nachfolgestaaten der ehemaligen Tschechoslowakei - in den Europarat aufgenommen.⁴¹⁴ Als Mitglied des Europarats unterzeichnete und ratifizierte die Slowakei als einer der ersten Staaten das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten im Jahr 1995. Das Assoziierungsabkommen („Europa-Abkommen“) zwischen der Slowakischen Republik und der EU vom Oktober 1993 trat im Februar 1995 in Kraft und beinhaltete auch eine Klausel zum Minderheitenschutz. Am 27. Juni 1995 stellte die Slowakische Republik ihren Antrag auf EU-Mitgliedschaft.⁴¹⁵

Problematischer erwies sich die Erarbeitung und Ratifizierung eines Nachbarschaftsvertrages mit Ungarn. Zwar unterzeichneten beide Seiten am 18. März 1995 in Paris den *Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Slowakischen Republik und der Republik Ungarn*. Dennoch wurde der bilaterale Vertrag mit expliziter Referenz zu Empfehlung 1201 des RÜ durch einseitige Maßnahmen der Slowakei konterkariert und entkräftet.⁴¹⁶ Der slowakisch-ungarische Nachbarschaftsvertrag trat nach

⁴¹² Die SMK-MKP setzte sich aus der „Ungarischen Christdemokratischen Bewegung“ (*Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom*), der „Koexistenz“ (*Együttélés Politikai Mozgalom*) sowie der liberalen „Ungarischen Bürgerpartei“ (*Magyar Polgári Párt*) zusammen. Trotz unterschiedlicher ideologischer Ausrichtungen kooperierten diese Parteien schon bei den Parlamentswahlen von 1994. Nach der Wahlrechtsnovelle von April 1998 benannten sich die Christdemokraten um in Ungarische Koalitionspartei, der die beiden anderen Parteien im Juni 1998 beigetreten sind; vgl. Kipke, 2010:338; siehe dazu auch Auer, 2009:204.

⁴¹³ Eine grundsätzliche minderheitenrechtliche Regelung brachte das Abkommen zwischen der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik über gute Nachbarschaft, freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit, geschlossen am 23. November 1992 in Bratislava. Weitere wichtige bilaterale Verträge in dieser Phase waren der slowakisch-ukrainische *Vertrag über gute Nachbarschaft, Freundschaft und Zusammenarbeit*, der in seinem Art. 18 Fragen der nationalen Minderheiten regelte, sowie der deutsch-tschechoslowakische *Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit* von 1992, dessen Fortgeltung im März 1993 von der Slowakei verkündet wurde; siehe Hofmann, 2005:33ff.

⁴¹⁴ Damit wurde die Slowakei auch Vertragspartei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

⁴¹⁵ Im Memorandum der Regierung, das zusammen mit dem Antrag übergeben wurde, war als strategisches Ziel die Erlangung dieser Mitgliedschaft im Zeithorizont des Jahres 2000 genannt worden; vgl. Hofmann, 2005:5.

⁴¹⁶ Der Nationalrat der Slowakischen Republik verabschiedete am 26. März 1996 seinen Beschluss Nr. 98, in dem er zwar die Zustimmung zur Ratifizierung des Vertrags aussprach, auf der anderen Seite aber betonte, dass die Slowakische Republik im Text des Vertrags weder kollektive Rechte der nationalen Minderheiten noch die

der Ratifikation im März 1996 schließlich am 15. Mai 1996 in Kraft und beinhaltete neben der Achtung des Völkerrechts und der territorialen Integrität einen eigenen Artikel mit Bestimmungen zum Minderheitenschutz (Art. 15). Die Vertragsparteien bestätigten in ihm,

„dass der Schutz der nationalen Minderheiten und der Rechte und Freiheiten der Angehörigen dieser Minderheiten ein integraler Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte sei und als solcher in den Rahmen der internationalen Zusammenarbeit falle [...] in diesem Sinne sei er Gegenstand der legitimen Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft.“⁴¹⁷

Ein entsprechender institutioneller Mechanismus zur Umsetzung des Abkommens wurde - aufgrund politischer Querelen beider Seiten - erst im Jahr 1998 geschaffen.⁴¹⁸

5.2.4. Die Minderheitenpolitik von 1998-2004 (zweite Phase)

5.2.4.1. Innenpolitische Entwicklungen

Bei den Parlamentswahlen im September 1998 hatte zwar wieder Mečiar's Partei die relative Mehrheit (27 Prozent der Stimmen), sah sich jedoch nicht in der Lage, Koalitionspartner für die Regierung zu finden.⁴¹⁹ Damit stellte eine Regierungskoalition aus vier Parteien unter Führung des Vorsitzenden der „Slowakischen Demokratische Koalition“ (*Slovenská demokratická koalícia*, SDK), Mikuláš Dzurinda, die neue Regierung. Zu den Regierungsparteien gehörten neben der SDK die Partei der Demokratischen Linken (SDL'), die ungarische Koalitionspartei (*Strana maďarskej koalície-Magyar Koalíció Pártja*, SMK-MKP) und die Partei der Bürgerverständigung (SOP).⁴²⁰ Die erste Regierung Dzurinda verstand sich als westlich orientierte Koalition. Die Regierungsbildung erfolgte unter

Schaffung von autonomen Strukturen oder besonderen Statuten auf der ethnischen Grundlage akzeptiert habe. Auch der Einführung von Maßnahmen der positiven Diskriminierung wurde in einer weiteren Deklaration eine Absage erteilt; vgl. Hofmann, 2005:33.

⁴¹⁷ Zit. nach Hofmann, 2005:66.

⁴¹⁸ Dieser besteht aus elf gemischten slowakisch-ungarischen Kommissionen für verschiedene Bereiche (u.a. Kultur und Presse, Ausbildung, Wissenschaft, Sport und Jugend, Belange der Minderheiten); vgl. Hoffmann, 2005:35.

⁴¹⁹ Vgl. Daftary/Gál, 2003:49.

⁴²⁰ Dzurinda gewann auch die darauf folgenden Wahlen von 2002. Dzurindas Koalition bestand bei den Wahlen von 2002 allerdings bereits aus anderen Parteien, mithin der Ungarischen Koalitionspartei (SMK-MKP), der Christlich-Demokratischen Bewegung (KDH) und der Allianz des neuen Bürgers (ANO). Seine eigene Partei änderte den Namen zu „Slowakische Demokratische und Christliche Union“ (*Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana*, SDKÚ); vgl. Kipke, 2010:328.

erstmaligem Einschluss der Partei der ungarischen Minderheit, obwohl diese für die Erlangung der parlamentarischen Mehrheit nicht nötig gewesen wäre.⁴²¹ Das breite Regierungsbündnis sah sich in der Pflicht, die Minderheitenrechte rasch auf ein anerkanntes Niveau und in Einklang mit internationalen Vereinbarungen zu bringen. Dabei wurden einige personelle Neuerungen mit Bezug auf die Minderheitenpolitik eingeführt. Die SMK-MKP erhielt 1998 mehrere Portfolios und besetzte das Amt des stellvertretenden Premierministers, des Ministers für Umweltschutz sowie des Ministers für Bau- und Arbeitswesen. Nach den Wahlen von 2002 stellte sie den stellvertretenden Premierminister (für Europäische Integration, Menschenrechte und nationale Minderheiten) und die Minister in den Ressorts Umwelt, Landwirtschaft sowie Bauten und regionale Entwicklung.⁴²²

Daneben sind einige institutionelle Veränderungen in der Minderheitenpolitik hervorzuheben: Das Parlament richtete einen Ausschuss für Menschenrechte und nationale Minderheiten ein, in dem sich ein Unterausschuss mit der Lage der Roma befasste. Der von der Regierung eingesetzte Rat für nationale Minderheiten und ethnische Gruppen, in dem alle „offiziellen“ Minderheiten vertreten sind, wurde umstrukturiert und bekam eine beratende Funktion über die Entwicklung und Implementation der Minderheitenpolitik. Die slowakische Statistik weist als „nationale Minderheiten und ethnische Gruppen“ Ungarn, Roma, Tschechen (Böhmen, Mährer und Schlesier), Ruthenen, Ukrainer, Deutsche, Kroaten, Juden, Polen und Bulgaren aus.⁴²³

Ferner wurde im slowakischen Kultusministerium auf der Grundlage der Programmklärung der Regierung vom 10. Dezember 1998 eine Sektion für die „Kultur der Minderheiten“ geschaffen, mit Zuständigkeit für die konzeptionelle und finanzielle Unterstützung der Vereinigung der nationalen Minderheiten.⁴²⁴ Um den Anforderungen des Europarats und der EU bezüglich der Menschenrechte sowie der Rechte der Bürger gegenüber dem Staat gerecht zu werden, wurde im Jahr 2001 unter der Bezeichnung „Öffentlicher Verteidiger von Rechten“ die Institution des Bürgerbeauftragten (Ombudsperson) in der Slowakei eingeführt

⁴²¹ Die 1998 gegründete Partei der ungarischen Koalition fusionierte die kleineren Parteien der ungarischen Minderheit und erhielt bei den Wahlen 1998 einen Stimmenanteil von 10 Prozent und damit 15 Mandate im Parlament. Bei den Wahlen im Jahr 2002 konnte sie dieses Ergebnis sogar noch ausbauen (13,3 Prozent) und entsendete 20 Abgeordnete ins Parlament; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):499.

⁴²² Vgl. Slovakia 2nd Report, 2005:49.

⁴²³ Im Jahr 2005 wurde auch ein Vertreter der russischen Minderheit als Mitglieder aufgenommen; vgl. Dostál, 2006:130.

⁴²⁴ Vgl. Hofmann, 2005:28.

und im Art. 151 der Verfassung verankert.⁴²⁵ Die Aufgaben und Kompetenzen des Bürgerbeauftragten wurden mit dem *Gesetz Nr. 563 vom 4. Dezember 2001 über den öffentlichen Verteidiger von Rechten* geregelt. Im Wesentlichen ist der Bürgerbeauftragte für die Prüfung von Beschwerden über Grundrechtsverletzungen zuständig, welche auf die öffentliche Verwaltung zurückzuführen sind. Damit ist auch eine Teilzuständigkeit für den minderheitenspezifischen Rechtsschutz gegeben.⁴²⁶

Im Zuge der Revision des umstrittenen Staatssprachengesetzes von 1995 verabschiedete das Parlament im Juli 1999 ein neues Sprachengesetz, wonach die Sprache einer Minderheit als zweite Amtssprache in jenen Gemeinden anerkannt ist, in denen sie mindestens 20 Prozent der Bevölkerung stellt.⁴²⁷ Das *Gesetz über die Sprache der nationalen Minderheiten* (Nr. 184/1999) stieß sowohl bei slowakischen Nationalisten als auch bei der ungarischen Minderheit auf Ablehnung. Die parlamentarische Opposition, vor allem ihr nationalistischer Flügel, hatte grundsätzliche Einwände gegen die Neuregelung und fand dabei Zustimmung in Teilen der slowakischen Bevölkerung. Den Vertretern der Minderheiten dagegen ging die Regelung nicht weit genug, nach ihrem Gesetzesvorschlag sollte ein Bevölkerungsanteil von 10 Prozent ausreichend und Ungarisch als gleichberechtigte Zweitsprache in den betreffenden Kommunen anerkannt werden. Die Partei der ungarischen Minderheit (SMK-MKP) stimmte trotz Regierungsbeteiligung folglich gegen das Gesetz, während die Oppositionsparteien die Abstimmung boykottierten.⁴²⁸ Nach langen innenpolitischen Querelen und einer dreitägigen Parlamentsdebatte am 10. Juli 1999 verabschiedete der Nationalrat der Slowakischen Republik den Regierungsentwurf des Gesetzes. Für das Gesetz, welches im September 1999 in Kraft trat, stimmten schließlich von 89 Anwesenden 70 Abgeordnete, 18 waren dagegen und einer enthielt sich der Stimme.⁴²⁹

Kern des operativen Teils war § 1, wonach die Staatsbürger, die einer Minderheit angehören, berechtigt waren, im Amtsverkehr außer der Staatssprache ihre Muttersprache zu benutzen. Den Kreis der Berechtigten legte § 2 fest: Es handelt sich um die Staatsangehörigen der Slowakischen Republik, die Angehörige einer Minderheit sind, die nach der letzten

⁴²⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2001(b):23.

⁴²⁶ Siehe dazu auch Pan/Pfeil, 2006(a):501.

⁴²⁷ Angehörige nationaler Minderheiten können in Gemeinden und Städten, in welchen sie einen Bevölkerungsanteil von 20 Prozent erreichen, im Verkehr mit Lokalbehörden ihre Muttersprache benutzen. Den tatsächlichen Umständen nach geht es vor allem um Ungarisch, das in mehr als 500 Gemeinden von einer ausreichenden Minderheit gesprochen wird, vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):493.

⁴²⁸ Durch die Teilnahme der Abgeordneten der SMK-MKP wurde jedoch das erforderliche Quorum zur Verabschiedung des Gesetzes erreicht; vgl. Kelley, 2004(a):133.

⁴²⁹ Zum genauen Inhalt des Gesetzes vgl. Hofmann, 2005:25ff, zur Diskussion einzelner Aspekte des Gesetzes siehe auch Daftary/Gál, 2003:58ff.

Volkszählung in der jeweiligen Gemeinde mindestens 20 Prozent der dortigen Bevölkerung ausmachten (§ 2, Abs. 1).⁴³⁰ Für die Angehörigen der Minderheiten ergaben sich in den betroffenen Gemeinden unter anderem folgende Rechte: Die Schriftstücke, die für die Organe der öffentlichen Verwaltung in der Gemeinde bestimmt sind, konnten in der Minderheitensprache abgefasst werden (§ 2, Abs. 3). Die Debatten der Organe der lokalen Selbstverwaltung konnten in der Minderheitensprache geführt werden – allerdings nur unter der Voraussetzung der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des betroffenen Organs (§ 3, Abs. 1). Abgeordnete der lokalen Selbstverwaltung konnten die Verhandlungen in der Minderheitensprache führen (§ 3, Abs. 2). Die Gemeindechronik konnte in der Minderheitensprache geführt werden (§ 3, Abs. 3) und wichtige Informationen der Gemeindemitglieder, insbesondere Warnungen, Bekanntmachungen und Informationen betreffend das Gesundheitswesen, waren auch in der Minderheitensprache vorzunehmen (§ 4, Abs. 3).⁴³¹ Ferner wurde in § 4 Abs. 1 eindeutig ermöglicht, in den Gemeinden, in denen die Angehörigen einer nationaler Minderheit mindestens 20 Prozent ihrer Bevölkerung ausmachen, Straßen und andere lokale topographische Bezeichnungen auch in der Minderheitensprache zu bezeichnen.⁴³²

Im Gesetz über die Minderheitensprachen blieben jedoch wichtige bildungspolitische Themen außen vor. Die seit dem Staatssprachengesetz von 1995 umstrittene und symbolisch aufgeladene Frage der bilingualen Schulzeugnisse wurde mit einem eigenen Gesetz geregelt. Auf internationalen Druck hin wurde im Januar 1999 ein Änderungsgesetz verabschiedet, welches die sensible Frage der pädagogischen Dokumentation betrifft. Es war von nun an möglich, die Zeugnisse an Primär- und Sekundärschulen auch in der Minderheitensprache auszustellen.⁴³³ Ferner wurde durch das Gesetz Nr. 465/2003 im Januar 2004 in Komárno (Komárom) eine staatliche Universität János Selye mit ungarischer Unterrichtssprache

⁴³⁰ Aus dem Regelungsbereich des Gesetzes sind ausgenommen Gemeinden, in denen die Zahl der Angehörigen einer Minderheit unter 20 Prozent der Bevölkerung bleibt, die Benutzung der Minderheitensprache vor Gerichten (§ 5, Abs. 1), die Benutzung von Minderheitensprachen im Schulwesen (§ 5, Abs. 2) sowie die Benutzung der tschechischen Sprache im Amtsverkehr, vgl. Hofmann, 2005:26.

⁴³¹ Auf der anderen Seite werden die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung nicht verpflichtet, im Amtsverkehr die Minderheitensprache zu beherrschen, dürfen sie jedoch im Rahmen des Gesetzes benutzen.

⁴³² Vgl. Hofmann, 2005:57f.

⁴³³ Vgl. Sasse, 2004:134. In der Slowakei gibt es drei Typen von Schulen mit Unterricht in oder der Minderheitensprachen: die einsprachigen Schulen und Klassen, in denen die Minderheitensprache die einzige Unterrichtssprache ist und Slowakisch als Pflichtfach unterrichtet wird (von diesem Schultyp macht die ungarische Minderheit Gebrauch, hauptsächlich in Grundschulen und Gymnasien); die zweisprachigen Schulen und Klassen, in denen ein Teil der Fächer in der Minderheitensprache, der andere in der Staatssprache unterrichtet wird (dieser Schultyp wird von der ukrainischen und deutschen Minderheit bevorzugt); sowie die dritte Form, bei der die Minderheitensprache als Wahlfach in den Schulplan eingegliedert wird, vgl. Hofmann, 2005:18.

gegründet, die eine betriebswirtschaftliche, eine pädagogische und eine theologische Fakultät umfasst.⁴³⁴

Das *Gesetz Nr. 221/1996 über die administrative und territoriale Ordnung der Slowakischen Republik* wurde 2001 durch das Gesetz 302 vom 15. Dezember 2001 über die Selbstverwaltung ergänzt. Die Grenzen der errichteten acht Regionen sind jedoch deckungsgleich mit den Grenzen der Regionen, die im Gesetz von 1996 geschaffen wurden.⁴³⁵ Das zahlenmäßige Verhältnis der in den acht Regionen beheimateten Angehörigen von Minderheiten zur Mehrheitsbevölkerung blieb von dieser und späteren Novellierungen des Gesetzes unberührt.⁴³⁶ Über die SMK-MKP konnte die ungarische Minderheit bei den Regionalwahlen im Dezember 2001 etwa 60 Vertreter in die Regionalparlamente entsenden.⁴³⁷

Im Bereich der Nichtdiskriminierung erfuhr die problematische Lage der Roma-Bevölkerung in der Slowakei besondere Aufmerksamkeit.⁴³⁸ Die Europäische Kommission hat wiederholt die Roma-Politik der slowakischen Regierung aufgegriffen und stellte spezifische Forderungen zur Verbesserung der Lage der Roma. Die slowakische Regierung legte daraufhin besondere Programme zur Bewältigung dieser Probleme auf, so zum Beispiel 1999 eine zweistufige Strategie zur Lösung der Probleme der Roma. Deren Umsetzung wurde von der neu eingerichteten Position des Regierungsbeauftragten für Roma-Fragen überwacht und koordiniert.⁴³⁹ Darauf aufbauend hat die slowakische Regierung im Jahr 2002 ein konkretes Maßnahmenpaket mit langfristigen Programmen im Wohnungs-, Bildungs- und Sozialbereich beschlossen. Die Strategie wurde jedoch von vielen Beobachtern, insbesondere aus dem NGO-Sektor, als unzureichend kritisiert:

⁴³⁴ Vgl. Hofmann, 2005:19.

⁴³⁵ Eine von der Regierung vorgeschlagene und von der SMK-MKP unterstützte Gegenreform des umstrittenen Gesetzes von 1996 zur Neuordnung der administrativen Grenzen scheiterte am Widerstand der Opposition und schließlich an mangelnder Unterstützung der Regierungsparteien selbst; O'Dywer, 2006:114.

⁴³⁶ Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:59.

⁴³⁷ Vgl. Slovakia 2nd Report, 2005:50. Auf lokaler Ebene sind die Minderheiten in den regionalen und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften vertreten. Aus den Lokalwahlen von 2002 ging die ungarische Minderheit mit 234 Bürgermeistern und 2054 Mitgliedern von Gemeindeparlamenten hervor, die Roma brachten es zu vier Bürgermeistern und 84 Mitgliedern von Gemeindeparlamenten; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):499.

⁴³⁸ Die soziale Lage der Roma in der Slowakei ist besonders prekär; Angehörige der Roma-Minderheit sind in verschiedenen Bereichen der Gesundheitsversorgung, von der Beschäftigung über die Wohnung bis hin zur schulischen Ausbildung diskriminiert. Außerdem werden sie häufig Opfer tätlicher Angriffe durch Rechtsextremisten; vgl. OSI, 2001:431ff.

⁴³⁹ Mit Vincent Danihel wurde im Jahr 1999 ein Mitglied der Roma-Minderheit zum ersten Beauftragten für Roma-Fragen berufen. Er wurde 2001 von der NGO-Aktivistin Klára Orgovánová abgelöst.

„Although review and revision of the Strategy is in progress, the present version reflects insufficient research and planning, and implementation has consisted principally of short-term projects in a few priority areas; these projects do not yet add up to a coherent long-term policy. Funding from the State budget has also been insufficient. Moreover, Strategy implementation has offered few opportunities to Roma to participate as decision-makers and managers in developing solutions to the problems their communities face.“⁴⁴⁰

Zusätzlicher Reformbedarf entstand durch die Verabschiedung der EU-Richtlinien RL 2000/43/EG und RL/2000/78/EG im Jahr 2000 und die damit erforderliche Anpassung der slowakischen Gesetze an den Antidiskriminierungsacquis der EU. Bereits 2001 erarbeitete die slowakische Regierung in Zusammenarbeit mit einer slowakischen Menschenrechts-NGO einen Entwurf für ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz.⁴⁴¹ Dieser besonders von der Partei der ungarischen Minderheit unterstützte Entwurf scheiterte jedoch zunächst am Widerstand des Koalitionspartners, der christdemokratischen KDĽ (*Kresťanskodemokratické hnutie*).⁴⁴² Letztlich gelang es der Regierung Anfang 2004, die auf mehrere Gesetze verteilten Bestimmungen des Diskriminierungsverbots in einem mit den EU-Richtlinien konformen Gesetzesvorschlag zusammenzufassen. Das Nichtdiskriminierungsgesetz Nr. 365 wurde am 20. Mai 2004, also kurz nach dem EU-Beitritt, vom slowakischen Parlament trotz des erheblichen Widerstandes seitens der Christdemokraten mithilfe der Opposition verabschiedet. Das Gesetz untersagt persönliche Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, nationaler oder ethnischer Herkunft im Hinblick auf soziale Sicherheit, Gesundheit und Versorgung mit Gütern, Diensten und Bildung. Im Hinblick auf die Arbeitsbeziehungen treten als Diskriminierungsmerkmale noch Religion, körperliche Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung hinzu. Außerdem wurde die Beweislastumkehr in das Gesetz aufgenommen und die Rolle des Slowakischen Nationalen Zentrums für Menschenrechte (*Slovenského národného strediska pre ľudské práva*) als Anlaufstelle für Opfer von Diskriminierungen gestärkt.⁴⁴³

5.2.4.2. Bi- und multilaterale Ebene

⁴⁴⁰ OSI, 2002:530.

⁴⁴¹ Vgl. OSI, 2001:442.

⁴⁴² Kontroversen löste vor allem die Aufnahme des Merkmals der sexuellen Orientierung in den Nichtdiskriminierungskatalog aus; auch die Möglichkeit positiver Diskriminierungsmaßnahmen war Gegenstand öffentlicher Debatten; ferner wurde innerhalb der Regierungskoalition diskutiert, ob man besser ein neues, umfassendes Antidiskriminierungsgesetz verabschieden oder bestehende Gesetze novellieren solle; vgl. Slovakia 2nd Report, 2005:13

⁴⁴³ Vgl. Slovakia 2nd Report, 2005:14f.

Auf bilateraler Ebene führte die geänderte politische Lage - insbesondere das Ende der nationalistischen Regierung Mečiar - zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Slowakei und Ungarn, einschließlich des sensiblen Bereichs der nationalen Minderheiten. In diesem Geiste der Kooperation wurde zur Durchführung des Grundvertrags von 1995 zunächst am 24. November 1998 ein Protokoll zwischen den Außenministerien beider Staaten verabschiedet, um den entsprechenden institutionellen Mechanismus zur Umsetzung des Abkommens zu schaffen. Eine erneute Krise der ungarisch-slowakischen Beziehungen erfolgte mit dem Statusgesetz im Jahr 2001, welches Ungarn einseitig und ohne Konsultation der Slowakei verabschiedete. Nach einer Revision des Statusgesetzes verbesserten sich die Beziehungen jedoch wieder und es kam zu der Unterzeichnung des „Regierungsabkommens über die gegenseitige Unterstützung nationaler Minderheiten im Bereich der Bildung und der Kultur“ vom 12. Dezember 2003. Das Abkommen sah grenzüberschreitende finanzielle Unterstützung von Ausbildungsinstitutionen, einzelnen Universitätsstudenten, Lehrern und Vereinigungen der nationalen Minderheiten in den jeweiligen Staaten vor.⁴⁴⁴

Auf multilateraler Ebene ist zu vermerken, dass die Slowakei zu Beginn der Phase erhöhter Konditionalität weder bei der EU noch bei der NATO-Osterweiterung zu den Staaten der ersten Runde gehörte. Nach der Wahlniederlage Mečiar's unternahm die Regierung Dzurinda jegliche politische Anstrengungen, um die Westintegration des Landes voranzutreiben. Die von der Regierung ersehnte Nachnominierung für die erste Runde der EU-Osterweiterung erfolgte schließlich auf dem EU-Gipfeltreffen von Helsinki vom Dezember 1999. Die Slowakei kam in den Kreis der Staaten, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt wurden. Damit wurde in der ersten Amtszeit Dzurindas die „diffuse und ambigue außenpolitische Bedeutung Mečiar's durch eine klare pro-europäische und pro-westliche Linie ersetzt, die internationale Isolation durchbrochen und die Zusage zum EU-Beitritt erreicht.“⁴⁴⁵ Im April 2003 wurde der Vertrag zum Beitritt der Slowakei zur EU in Athen unterzeichnet; das Land wurde am 1. Mai 2004 EU-Mitglied.⁴⁴⁶

Von minderheitenpolitischer Relevanz ist in dieser Phase noch die Unterzeichnung und Ratifikation der Sprachencharta im Jahr 2001, welche für die Slowakei am 1. Januar 2002 in Kraft trat. Die von der Charta betroffenen Sprachen waren Bulgarisch, Deutsch, Kroatisch,

⁴⁴⁴ Mit seiner Durchführung in der Slowakischen Republik wurde die Stiftung „Pázmány Péter Alapítvány“ beauftragt (Art. 5 des Abkommens); vgl. Hofmann, 2005:36.

⁴⁴⁵ Kneuer, 2007:327.

⁴⁴⁶ Der Beitritt zur NATO erfolgte ebenfalls im Jahr 2004.

Polnisch, Romani, Ruthenisch, Tschechisch und Ukrainisch.⁴⁴⁷

5.2.5. Entwicklungen nach dem EU-Beitritt (dritte Phase)

5.2.5.1. Innenpolitische Entwicklungen

Die Regierung Dzurindas (1998-2006) hatte seit ihrer Wiederwahl im Jahr 2002 mit innenpolitischen Krisen zu kämpfen und verlor die vorgezogenen Neuwahlen im Juni 2006.⁴⁴⁸ Als Wahlsieger ging der bisherige Oppositionspolitiker Robert Fico hervor, der mit seiner Partei SMER (*sociálna demokracia*), die Mehrheit der Stimmen (29 Prozent) gewinnen konnte. Fico koalierte mit der HZDS und der rechtsgerichteten Slowakischen Nationalpartei (SNS). Die von 2006 bis 2010 bestehende Regierung Fico setzte sich aus einer populistischen Linken (SMER), einer nationalistischen Rechten (SNS) und der geschwächten HZDS von Ex-Premier Mečiar zusammen.⁴⁴⁹ Das Amt des Stellvertretenden Ministerpräsidenten für Europafragen, Menschenrechte und Minderheiten übernahm der Archäologe und SMER-Politiker Dušan Čaplovič.

Noch während der Regierungszeit von Dzurinda kam es zu massiven Veränderungen in der Parteienlandschaft. Im Januar 2005 gab es noch 111 politische Parteien und Bewegungen, die beim Innenministerium registriert waren, von denen 28 einen Minderheiten-Bezug aufwiesen. Im Dezember 2005 sank die Gesamtzahl der politischen Parteien auf 42 und es gab nur noch vier Minderheitenparteien. Dieser Schwund der politischen Parteien war das Ergebnis eines neuen Gesetzes, welches am 1. Juni 2005 in Kraft trat. Das Gesetz ordnete den politischen Parteien eine Frist an, in der sie sich neu registrieren sollten. Dieser administrativen Auflage fielen vor allem Minderheitenparteien zum Opfer; während 65 Prozent aller Parteien im Zuge des Gesetzes nach dem 1. Oktober 2005 aufgelöst wurden, scheiterten allein 86 Prozent Prozent der Minderheitenparteien an der Neuregistrierung.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2001(b):36.

⁴⁴⁸ Letztlich scheiterte die Koalition im Februar 2006 an einem Streit zwischen der KDĽ und der SDKÚ über einen Vertrag mit dem Vatikan; vgl. Kipke, 2010:239

⁴⁴⁹ Vgl. Pridham, 2008:439.

⁴⁵⁰ Die verbleibenden Minderheitenparteien waren die SMK-MKP, die Roma-Parteien „*Roma Initiative of Slovakia*“ (RIS) und „*Party of the Romany Coalition in the Slovak Republic*“ (SRK) sowie die Koalition der Tschechen und Slowaken (KČaS). Die SMK-MKP hat sich über die verschiedenen Phasen des Untersuchungszeitraums als einzige wirkliche politische Kraft auf dem nationalen Level etablieren können, die kleineren Parteien der Roma-Minderheit konnten dagegen kaum parlamentarischen Einfluss gewinnen; vgl. Dostál, 2006:132, siehe auch Buček, 2001. 283ff.

Der politische Streit um das Antidiskriminierungsgesetz hielt auch nach dem EU-Beitritt an. Der der christdemokratischen KDH zugehörige Justizminister rief das Verfassungsgericht hinsichtlich der Vereinbarkeit positiver Diskriminierungsmaßnahmen mit dem Gleichheitsgebot der slowakischen Verfassung (insbesondere Art. 12, Abs. 1 und 2) an. Das Gericht entschied im Oktober 2005, dass die entsprechenden Bestimmungen zur positiven Diskriminierung in § 8 des Gesetzes nicht verfassungskonform seien.⁴⁵¹ Die EU-Richtlinien ihrerseits fordern nicht zwingend positive Maßnahmen, eröffnen aber eine Option zur Einführung solcher. In Anbetracht dieser Konstellation wurde das slowakische Antidiskriminierungsgesetz schließlich in den Jahren 2007 und 2008 so novelliert, dass unter bestimmten Umständen temporäre positive Maßnahmen zugunsten von Minderheiten getroffen werden können.⁴⁵² Mit diesen Maßnahmen scheint die slowakische Regierung einen Kompromiss zwischen internationalen Forderungen und innerstaatlichen Vetospielern gefunden zu haben. Im Bericht zum Rahmenübereinkommen des Europarats von 2009 heißt es:

„When preparing the provisions of the draft Anti-discrimination Act relating to temporary positive measures, account was taken of the provisions of international human rights instruments, such as [...], the provisions of Council Directive 2000/43 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, and the provisions of Article 4 of the Framework Convention. At the same time, the legislation on temporary positive measures was drawn up with due regard to the relevant provisions of the Constitution and to the finding of the Constitutional Court concerning the already repealed § 8, paragraph 8 that provided for positive measures.“⁴⁵³

Bei der Novellierung von 2008 wurde überdies die Möglichkeit einer Verbandsklage, also die Option der Klageerhebung nicht unmittelbar betroffener Organisationen und Institutionen, eingeführt. Damit wurde auch den zahlreichen NGOs ein Rechtsmittel zur Bekämpfung von Diskriminierung zur Verfügung gestellt.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Vgl. Dostál, 2006:140f.

⁴⁵² Zu den Voraussetzungen zur Anwendung temporärer positiver Maßnahmen gehört, dass es eine demonstrierbare Ungleichheit gibt, die Ziele der Maßnahmen die Ungleichheit eliminieren und diese angebracht und notwendig sind, den verfolgten Zweck zu erreichen. Die Hauptmaßnahmen werden im Gesetz aufgezählt und bestehen im Wesentlichen aus der Unterstützung von Angehörigen von Minderheiten bei der Arbeitssuche und in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheitswesen und staatliche Leistungen; vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:13.

⁴⁵³ Slovakia 3rd Report, 2009:14.

⁴⁵⁴ Vgl. Bútorá/Mesežnikov/Kollár, 2009.

Die Roma-Politik behielt auch nach dem EU-Beitritt ihre Aktualität. Noch unter der Regierung Dzurinda wurden 2005 und 2006 Initiativen gestartet, um die Lebensverhältnisse der Roma in den Bereichen Wohnung, Bildung und soziale Sicherheit zu verbessern.⁴⁵⁵ Das Büro des Regierungsbeauftragten für Roma-Fragen wurde ausgebaut und erhielt fünf regionale Abteilungen.⁴⁵⁶ Durch die Strukturfonds der EU standen weiterhin Gelder zu Verfügung, die auch für die Verbesserung der Situation der Roma eingesetzt wurden. Im Jahr 2008 wurde eine ständige Kommission innerhalb des Komitees für Soziale Angelegenheiten und Wohnung für Roma-Inklusion einberufen. Im Bildungsministerium wurde eine Unterabteilung für Schulen, in denen die Unterrichtssprache die Minderheitensprache ist und für weitere Bildungsfragen der Roma-Minderheit eingerichtet.⁴⁵⁷ Ferner wurde im August 2007 ein Programm zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in Roma-Siedlungen ins Leben gerufen.⁴⁵⁸ Die slowakische Regierung setzte überdies ihre Bemühungen zur Standardisierung der Roma-Sprache fort.⁴⁵⁹

Auch an internationalen Bemühungen zur Integration der Roma nahm die slowakische Regierung teil: Als Mitgliedsstaat der Initiative *Decade of Roma Inclusion* übernahm die Slowakei turnusgemäß den Vorsitz vom 1. Juli 2009 bis 30. Juli 2010.⁴⁶⁰

Auf dem Gebiet der Sprachenpolitik sind folgende Entwicklungen zu beobachten: Das *Gesetz Nr. 245/2008 über die Bildung und den Unterricht* (Schulgesetz) unterstricht in § 11 das Recht auf bilinguale Schulzeugnisse in Schulen, an denen in der Minderheitensprache unterrichtet wird.⁴⁶¹ § 12 bestätigt das Recht auf muttersprachlichen Unterricht in den verschiedenen Formen, auch wenn die slowakische Sprache und Literatur als Pflichtfach an allen bilingualen Schulen unterrichtet werden muss.⁴⁶² In diesen Bestimmungen wird das

⁴⁵⁵ Vgl. Pridham, 2008:447.

⁴⁵⁶ Auch international war das Büro gut vernetzt, es trug zu den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission bei und pflegte Kontakte zum Europäischen Parlament, vgl. Pridham, 2008:446f.

⁴⁵⁷ Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:7.

⁴⁵⁸ Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:14.

⁴⁵⁹ Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:44. Seit 1993 wird Romanes als Unterrichtssprache in der Slowakei verwendet. Als Problem der besonderen Art hat sich erwiesen, dass Romanes noch nicht über eine einheitliche Schriftform verfügt. Die Standardisierung der Sprache ist deshalb ein vordringliches Anliegen des Regierungsbeauftragten für Roma-Fragen; vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):497. Gleichzeitig wurden Maßnahmen unternommen, die der Segregation von Roma-Schülern in Sonderschulen entgegenwirken sollen; vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:53ff.

⁴⁶⁰ Die „Decade of Roma Inclusion“ wurde im Jahr 2005 mit finanzieller Unterstützung der Weltbank und der Open Society Foundation (OSI) gestartet und basiert auf einem Abkommen der teilnehmenden Staaten, die Lebenssituation der Roma zu verbessern. Diese Initiative wurde bewusst als Versuch gesehen, die Lücke des EU-Monitoring nach der Erweiterung zu füllen; vgl. Pridham, 2008:447.

⁴⁶¹ Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:49.

⁴⁶² Vgl. Slovakia 3rd Report, 2009:50.

verfassungsmäßige Recht auf muttersprachliche Bildung aufrechterhalten. Die slowakische Regierung betont den Wert der bilingualen Bildung auch mit folgender Aussage:

„Schools using minority languages as the languages of education and instruction and school teaching minority languages constitute an inseparable part of the system of education and instruction in the Slovak Republic. Education obtained in these schools is equivalent to education obtained in the schools providing instruction in the Slovak language.“⁴⁶³

Innenpolitisch umstrittener und von einem großen internationalen Echo begleitet war dagegen die Novellierung des Staatsprachengesetzes 270/1995 im Jahr 2009. In der seit dem 1. September 2009 geltenden Gesetzesnovelle Nr. 318/2009 wurden folgende Neuerungen eingeführt:⁴⁶⁴ § 2 Abs. 1 besagt, dass staatliche Stellen, Behörden der territorialen Selbstverwaltungen und andere öffentliche Ämter gefordert sind, die Staatssprache zu schützen. Zu diesem Zweck sind sie verpflichtet, aktiv die Einhaltung des Gesetzes zu verfolgen. Im § 3 Abs. 1 werden alle öffentlichen Ämter verpflichtet, die Staatssprache in offiziellen Kontakten zu benutzen, wo sie nicht gegen besondere Regelungen der Minderheitensprachen verstoßen. Der § 3 Abs. 2 verpflichtet die öffentlich Bediensteten im Transport, Post und Telekommunikationswesen sowie in Streitkräften und der Feuerwehr zum Verwenden der Staatssprache in offiziellen Kontakten. Die Verwendung der Staatssprache bei Orts- und Straßenschildern und anderen öffentliche Plätzen und geographischen Namen wird in § 3a festgeschrieben, wobei auf die speziellen Regelungen des Minderheitengesetzes von 1999 verwiesen wird. Der § 4 Abs. 3 regelt die pädagogische Dokumentation, welche komplett in der Staatssprache erfolgen soll. In Schulen, in welchen in Minderheitensprachen unterrichtet wird, erfolgt die Dokumentation bilingual, also in der Staatssprache und in der Minderheitensprache. Die Regelungen in § 5 Abs. 1 betreffen den Gebrauch der Staatssprache in Massenmedien, kulturellen Veranstaltungen und Versammlungen.

⁴⁶³ Slovakia 3rd Report, 2009:48. Im Gegensatz zu der Rhetorik der Regierung wurde das Schulgesetz aber von verschiedenen Seiten kritisiert: Die ungarische Minderheit sah in ihm eine Festigung des *status quo* und keine Verbesserung der Schulpolitik. Ein Streit entzündete sich etwa über die geographischen Bezeichnungen in Schulbüchern, nachdem der Bildungsminister Ján Mikolaj angeordnet hatte, nur noch die slowakischen Bezeichnungen zu drucken; vgl. Bútorá/Mesežnikov/Kollár, 2009:50. Auch wurde das Gesetz kritisiert, da es nur unzureichende Maßnahmen zur Bekämpfung der Segregation von Roma in Schulen enthielt; vgl. Bútorá/Mesežnikov/Kollár, 2010:64.

⁴⁶⁴ Gesetzestext in Englischer Übersetzung online abrufbar auf der Seite der Venedig-Kommission des Europarats: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)076-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)076-e.asp) (Stand: 04.04.2011).

Einen besonders umstrittenen Teil des Gesetzes stellt § 5 Abs. 5-7 dar, wo festgelegt wird, dass schriftliches Material bezüglich kultureller Veranstaltungen auch in der Staatssprache verfasst sein muss, auch wenn sie in der Minderheitensprache veröffentlicht werden. Texte auf historischen Gedenktafeln und Monumenten müssen zunächst slowakisch verfasst sein, für die Übersetzung der Minderheitensprache gilt eine maximale Schriftgröße. § 6 schreibt den Gebrauch der Staatssprache in den Streitkräften, der Polizei, der Feuerwehr, des slowakischen Informationsdienstes, und der juristischen Behörden vor. § 7 regelt den Gebrauch der Staatssprache vor Gericht und in der öffentlichen Verwaltung, wobei Ausnahmen bei Minderheitenangehörigen in § 7 Abs. 2 berücksichtigt werden. § 8 Abs. 2-3 regelt den vorangigen Gebrauch der Staatssprache in den Arbeitsbeziehungen, der finanziellen und technischen Dokumentation von Satzungen von Vereinen, politischen Parteien und Unternehmen. Der § 8 Abs. 4 legt Slowakisch als Kommunikationssprache in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen fest. Die Bestimmung zielt etwa darauf ab, dass sich Ärzte und Patienten in der Staatssprache verständigen müssen, wobei wiederum Ausnahmeregelungen auf Gebieten mit Sonderregelungen für Minderheiten (also mit mehr als 20 Prozent Minderheitenanteil der Bevölkerung) beachtet werden. Zur Überwachung des Gesetzes werden die betroffenen staatlichen Behörden beauftragt (§ 9). Die Höhe der finanziellen Sanktionen bei Verstößen gegen das Gesetz werden in § 9a festgelegt.⁴⁶⁵

Die Novellierung des Gesetzes, das die vorzugweise Benutzung der slowakischen Sprache auf dem Staatsgebiet der Slowakei vorschreibt und damit die Rechte der Mehrheitsbevölkerung zulasten der Minderheiten zu stärken versucht, wurde von teilweise heftigen innenpolitischen Debatten begleitet, mit teilweiser harscher Kritik aus der Zivilgesellschaft:

„The philosophy of the amendment (as well as the law itself) is that the Slovak language should under all circumstances be privileged over other languages spoken on Slovak territory (including minority ones), not only in official contact but in general public contact. In other words, the amendment constitutes a clear preference of the national principle over the civic one.“⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ Die Geldstrafen werden vom Kulturministerium auferlegt und reichen von 100 bis 5000 Euro, wenn nach vorheriger schriftlicher Abmahnung die angemahnten Mängel nicht beseitigt werden.

⁴⁶⁶ Bútorá/Mesežnikov/Kollár, 2010:66-67.

Aufgrund der ohnehin angespannten Lage der Nachbarschaftspolitik mit Ungarn wurde die Novellierung des Gesetzes auch schnell zum Gegenstand bi- und multilateraler Verhandlungen.

5.2.5.2. Bi- und multilaterale Ebene

Die Novellierung des Staatssprachengesetzes vom 30. Juni 2009 erzeugte eine hohe Medienresonanz und führte zu einer schweren Belastung der slowakisch-ungarischen Beziehungen. Kritik kam insbesondere von Vertretern der ungarischen Minderheit in der Slowakei und von ungarischen Politikern aus Regierung und Opposition. Das Gesetz wurde angeprangert, da es sich gegen die ungarische Minderheit in der Slowakei richte und den Gebrauch der ungarischen Sprache in der Öffentlichkeit einschränke.⁴⁶⁷ Ungarns Regierung versuchte, internationale Organisationen einzuschalten und das Gesetz auf seine Übereinstimmung mit europäischen Normen prüfen zu lassen.⁴⁶⁸ Der OSZE-Kommissar für nationale Minderheiten, Knut Vollebaek, bemühte sich in der Folge um eine Vermittlung zwischen der slowakischen und der ungarischen Regierung und gab der slowakischen Regierung Rahmenempfehlungen für Umsetzung des Gesetzes.⁴⁶⁹

Auf bilateraler Ebene war nach der EU-Erweiterung insgesamt eine Verschlechterung der Beziehungen mit dem Nachbarland Ungarn zu beobachten. Einer weiterer Streitpunkt waren die umstrittenen Beneš-Dekrete, die das slowakische Parlament auf eine Initiative der Slowakischen Nationalpartei (SNS) hin im September 2007 für weiterhin gültig erklärte.⁴⁷⁰ Dieser Schritt wurde besonders von der ungarischen Minderheit in der Slowakei negativ

⁴⁶⁷ Vgl. Interview mit damaligem Außenminister Ungarns Peter Balázs in Die Presse vom 02.09.2009: „Balázs: Slowakei hat sich ein Eigentor geschossen“, online abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/505751/index.do?from=suche.intern.portal> (Stand: 04.04.2011).

⁴⁶⁸ Vgl. „Ungarn: Slowakisches Gesetz verstößt gegen EU-Vorschriften“, in Euractiv vom 29.01.2010 (zuletzt aktualisiert), online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/ungarn-slowakisches-gesetz-verstt-gegen-eu-vorschriften/article-188441> (Stand: 04.04.2011).

⁴⁶⁹ Der OSZE-Kommissar sah zwar keine grundsätzliche Unvereinbarkeit des Gesetzes mit europäischen Normen, kritisierte jedoch die hohen Strafzahlungen und forderte, dass die Implementation des Gesetzes nicht die Sprachenrechte der Minderheiten einschränken dürfe; vgl. „OSCE High Commissioner on National Minorities issues statement on Slovakia's language law“, 04.01.2010, online abrufbar unter <http://www.osce.org/hcnm/51811> (Stand: 04.04.2011).

⁴⁷⁰ Als „Beneš-Dekrete“ werden allgemein die Rechtsnormen bezeichnet, die in den Jahren 1940 bis 1945 durch die tschechoslowakischen Exilregierung vorbereitet und vom Präsidenten Edvard Beneš erlassen worden sind. In den Jahren 1940 bis 1945 wurden insgesamt 143 „Dekrete des Präsidenten der Republik“ verabschiedet, einige von ihnen leiteten tiefgreifende, politische, soziale und wirtschaftliche Veränderungen in die Wege. Besonders umstritten sind bis heute jene Dekrete, welche die pauschale Entrechtung (Entzug der Staatsbürgerschaft) und die soziale Stellung (Enteignung des Vermögens) der deutschen wie der ungarischen Minderheit regelten. Der ungarische Ministerpräsident Orbán forderte bereits im Jahr 2002 die Rücknahme der Beneš-Dekrete in einer Rede vor dem Europäischen Parlament im Vorfeld der EU-Erweiterung; vgl. Auer, 2009:201.

aufgenommen. Mitglieder der ungarischen Minderheit im slowakischen Parlament forderten zuvor Kompensationen oder zumindest eine symbolische Entschuldigung gegenüber der Opfer der Vertreibung nach dem 2. Weltkrieg.⁴⁷¹

Die bilateralen Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei kamen zu einem weiteren Tiefpunkt, als Ungarns Präsident László Solyom am 21. August 2009 die Einreise in die Slowakei untersagt wurde. Solyom hatte geplant, an der Einweihung einer Statue des ungarischen Nationalheiligen und ersten Königs Stephan I. in der großteils von Ungarn bewohnten slowakischen Grenzstadt Komarno (Komárom) teilzunehmen. Die slowakische Regierung hatte Solyom vom geplanten Besuch aus „Sicherheitsgründen“ dringend abgeraten und schließlich wenige Stunden vor der Einweihungszeremonie ein Einreiseverbot gegen ihn verhängt.⁴⁷²

5.2.6. Die Wirkung der EU-Konditionalität

Im folgenden Abschnitt wird - wie schon in der Ungarn-Fallstudie - der Bezug zur Konditionalitätspolitik der EU hergestellt. Ausgangspunkt ist wieder die Perspektive der EU-Kommission auf die Minderheitenpolitik der Slowakei im Verlauf des Beitrittsprozesses.

5.2.6.1. Die Perspektive der Europäischen Kommission: *Compliance*-Kriterien im Beitrittsprozess

Ein fortlaufend seit den frühen Fortschrittsberichten behandeltes Thema war das ***Staatssprachengesetz*** von 1995. Schon in der Stellungnahme der Europäischen Kommission von 1997 wurde dieses Gesetz aufgrund seiner restriktiven Wirkung in Bezug auf den Gebrauch der Minderheitensprache in öffentlichen Kontakten kritisiert und auf die Einhaltung

⁴⁷¹ Vgl. Auer, 2009:201.

⁴⁷² Vgl. „Krieg der Worte zwischen Ungarn und der Slowakei“, in Der Standard, 24.08.2009, online abrufbar: <http://derstandard.at/1250691040022/Nach-Einreiseverbot-fuer-ungarischen-Staatschef-Krieg-der-Worte-zwischen-Ungarn-und-Slowakei> (Stand: 04.04.2011).

internationaler Abkommen und die Prinzipien des Minderheitenschutzes in der slowakischen Verfassung hingewiesen:

„The first problem arises from the law on the national language of November 1995, which repealed the earlier provisions allowing the use of a minority language for official communications in any town or village where the minority represented more than 20 % of the population. The Slovak authorities had given commitments to the European Union and the OSCE’s High Commissioner for national minorities that it would adopt a new law on the use of minority languages. It should also be noted that Article 34(2) of the Slovak Constitution expressly states that minorities may use their own language for official communications and that the arrangements for exercising that right should be laid down by law. Nevertheless, Slovakia has not yet passed comprehensive legislation on this point and has gone back on the commitments it gave earlier. It is true that other texts govern the use of minority languages in specific fields (public life, courts, radio and television, public schools and road signs) but these do not cover all situations and there is still no overall text.“⁴⁷³

In diesem Zuge wurde auch bemängelt, dass die Ausstellung bilingualer Schulzeugnisse untersagt wurde.⁴⁷⁴ Dementsprechend wurde in den sukzessive abgeschlossenen Beitrittspartnerschaften die „Annahme von Rechtsvorschriften über den Gebrauch der Minderheitensprachen und Annahme der dazugehörigen Durchführungsbestimmungen“ als kurzfristige Priorität festgelegt.⁴⁷⁵

Die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung zur Verwendung der Minderheitensprachen wurde im Fortschrittsbericht von 1998 wiederholt, wobei die slowakische Regierung sowohl auf ihre Zusagen gegenüber dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE also auch auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom August 1997 über verfassungswidrige Aspekte der Minderheitengesetzes von 1995 hingewiesen wurde.⁴⁷⁶ Auch die Einstellung der Anfertigung bilingualer Schulzeugnisse wurde wieder als Kritikpunkt aufgegriffen.⁴⁷⁷ Bei der Bewertung der Beitrittspartnerschaften stellte die Kommission fest:

⁴⁷³ Europäische Kommission, 1997(b):22.

⁴⁷⁴ Vgl. Europäische Kommission, 1997(b):22.

⁴⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission, 1998(b):51.

⁴⁷⁶ Vgl. Europäische Kommission 1998(b):12.

⁴⁷⁷ Vgl. Europäische Kommission, 1998(b):13.

„Hinsichtlich der Annahme von Rechtsvorschriften über die Verwendung von Minderheitensprachen wurden keine Fortschritte gemacht.“⁴⁷⁸

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Sprache der nationalen Minderheiten von 1999 sah die Kommission diese Forderung zunächst erfüllt und stellte die positiven Aspekte des Gesetzes heraus: Allen voran die wieder eingeführte Regelung, in Gebieten in denen die Minderheit mindestens 20 Prozent der Bevölkerung ausmacht, im Amtsverkehr mit der öffentlichen Verwaltung und den kommunalen Selbstverwaltungsbehörden wieder die Minderheitensprache verwenden zu dürfen. Ferner wurde verlautbart, dass „die einschlägigen Rechtsvorschriften mit der slowakischen Verfassung, den geltenden internationalen Standards und den spezifischen Empfehlungen der OSZE, des Europarates und der Europäischen Kommission in Einklang stehen“.⁴⁷⁹ Auch die Änderung des Schulgesetzes, welches die Ausstellung von zweisprachigen Zeugnissen in Gebieten mit starken nationalen Minderheiten wieder ermöglichte, wurde hervorgehoben.⁴⁸⁰ Bei der Bewertung der kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften kam die Kommission dann auch zu dem Schluss, dass das vorrangige Ziel mit der Verabschiedung des Minderheitengesetzes erreicht wurde.⁴⁸¹ Gleichzeitig wurden aber neue Bedingungen gestellt:

„Die Regierung erteilte die Zusage, dass dieses Gesetz so ausgelegt und angewandt wird, dass es (als nachfolgendes und spezifisches Gesetz) Vorrang vor dem Gesetz über die Staatssprache erhält. Ergänzende Rechtsvorschriften über den Gebrauch von Minderheitensprachen in anderen Bereichen, vor allem im Bildungswesen und im kulturellen Bereich, könnten sich als notwendig erweisen.“⁴⁸²

Im Fortschrittsbericht von 2001 äußerte die Kommission Vorbehalte gegenüber der Umsetzung des Gesetzes über die Sprache der nationalen Minderheiten: „Konkrete Daten zur tatsächlichen Anwendung des Gesetzes über den Gebrauch von Minderheitensprachen im Amtsverkehr liegen immer noch in nur begrenztem Umfang vor.“⁴⁸³ Sie forderte, dass „die bestehenden Rechtsvorschriften über Minderheitensprachen besser umgesetzt und weitere

⁴⁷⁸ Europäische Kommission, 1998(b):52.

⁴⁷⁹ Europäische Kommission, 1999(b):19.

⁴⁸⁰ Vgl. Europäische Kommission, 1999(b):38.

⁴⁸¹ Vgl. Europäische Kommission, 1999(b):79.

⁴⁸² Europäische Kommission, 1999(b):19. Auch in dem Bericht von 2000 wurde die Informationspolitik der slowakischen Regierung im Zusammenhang mit dem Gesetz angesprochen und der Verdacht geäußert, dass in vielen Gegenden die nationalen Minderheiten gar nicht über ihre neuen Rechte Bescheid wüssten; vgl. Europäische Kommission, 2000(b):22.

⁴⁸³ Europäische Kommission, 2001(b):28.

erforderliche Rechtsvorschriften erlassen werden müssen.⁴⁸⁴ Dieser Mangel und der daraus entstehende Eindruck, dass die nationalen Minderheiten in vielen Gegenden des Landes ihre durch das neue Gesetz garantierten Rechte aus Unkenntnis nicht in Anspruch nahmen, wurde auch im nachfolgenden Bericht angesprochen.⁴⁸⁵ An anderer Stelle hieß es pauschal: „Die Umsetzung der Rechtsvorschriften für den Gebrauch der Minderheitensprachen muss weiter vorangetrieben werden.“⁴⁸⁶

Die problematische *Situation der Roma* wurde ebenfalls schon seit 1997 angesprochen und an prominenter Stelle in sämtlichen Fortschrittsberichten wiederholt. Im ersten Bericht gab es neben einer kurzen Problemdiagnose zur sozialen Situation der Roma nur eine vage, andeutende Forderung: „The position of the Roma (gypsies) also requires attention from the authorities.“⁴⁸⁷ Die soziale Situation der Roma spielte auch im nachfolgenden Bericht eine Rolle, wobei erwähnt wurde, dass die Roma zahlreichen Diskriminierungen ausgesetzt waren, ohne auf ausreichenden Schutz seitens der Polizei rechnen zu können.⁴⁸⁸ Konkrete Forderungen zur Verbesserung der Situation der Roma gab es aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Im Fortschrittsbericht von 1999 wurde der Roma-Problematik mehr Platz eingeräumt. Zunächst stellte die Kommission fest: „Die bedeutende Minderheitengruppe der Roma [...] ist weiterhin überdurchschnittlich stark von Armut, Arbeitslosigkeit, Diskriminierungen und Gewalttaten von Schlägerbanden („Skinheads“) betroffen und nicht ausreichend durch die Polizei geschützt.“⁴⁸⁹ Auch die Versetzung von überdurchschnittlich vielen Roma-Kindern in Schulen für lernbehinderte Kinder und die schulische Segregation wurde kritisiert. Gleichzeitig wurden die Bemühungen der neuen Regierung in dieser Frage zur Kenntnis genommen.⁴⁹⁰ In der allgemeinen Bewertung des politischen Kriteriums hieß es dann: „Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der Verbesserung der Situation der Roma und der Bekämpfung der ablehnenden Haltung in der Gesellschaft beigemessen werden.“⁴⁹¹ Für diese PHARE-Priorität erhielt die slowakische Regierung im Jahr 1999 insgesamt zwei Millionen

⁴⁸⁴ Europäische Kommission, 2001(b):114.

⁴⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2002(c):35.

⁴⁸⁶ Europäische Kommission, 2002(c):152.

⁴⁸⁷ Europäische Kommission, 1997(b):23.

⁴⁸⁸ Vgl. Europäische Kommission, 1998(b):13.

⁴⁸⁹ Europäische Kommission, 1999(b):19.

⁴⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission, 1999(b):20.

⁴⁹¹ Europäische Kommission, 1999(b):21.

Euro für Maßnahmen zur Unterstützung der Roma-Minderheit.⁴⁹² Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft 1999 für die Slowakei lautete eine der kurzfristigen Prioritäten: „Verbesserung der Lage der Roma durch Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel und Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung, zur Beschäftigungsförderung und zur Verbesserung des Zugangs zum Bildungswesen auf nationaler und lokaler Ebene.“⁴⁹³

Im Regelmäßigen Bericht von 2000 wurde der problematischen Situation der Roma beträchtlicher Raum gewidmet, erwähnt wurden auch Abwanderungstendenzen und die Einführung des Visazwangs für Roma von Seiten einiger westeuropäischer Staaten.⁴⁹⁴ Angesprochen wurde neben der Regierungsstrategie zur Lösung der Probleme der Roma-Minderheit, welche im September 1999 (Stufe 1) angenommen wurde und im März 2000 (Stufe 2) in einer weiterbearbeiteten Fassung vorgelegt wurde, auch die Zuweisung von Haushaltsmitteln für die Roma-Politik der Regierung.⁴⁹⁵ Bei der Bewertung der Beitrittspartnerschaften sah die Kommission die Ziele in diesem prioritären Bereich nur in begrenztem Umfang erreicht:

„Es besteht eine Kluft zwischen den guten Absichten und der tatsächlichen Umsetzung in die Praxis. Die Strategie, mit der die Roma-Problematik angegangen wird, ist nicht ausreichend praxisorientiert und wird finanziell nur unzureichend unterstützt. Ein umfassender Plan zur Bekämpfung der Diskriminierung besteht zwar, doch sind spürbare Auswirkungen auf das Alltagsleben der Roma-Minderheit nicht festzustellen.“⁴⁹⁶

Der Fortschrittsbericht von 2001 behandelte neben der anhaltenden Benachteiligung und Segregation der Roma im Bildungswesen auch die schwierigen Wohnverhältnisse und die Diskriminierung bei öffentlichen Dienstleistungen. Ferner wurden Gewalttaten gegen die Roma durch Schlägerbanden erwähnt.⁴⁹⁷ Gleichzeitig wurden Fortschritte in der Roma-Politik angeführt, etwa die Umsetzung der erneuerten Roma-Strategie:

⁴⁹² Vgl. Europäische Kommission, 1999(b):8.

⁴⁹³ Europäische Kommission, 2000(b):22.

⁴⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2000(b):24.

⁴⁹⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2000(b):24.

⁴⁹⁶ Europäische Kommission, 2000(b):99.

⁴⁹⁷ Laut Kommissionsbericht kam es im Jahr 2000 zu 35 rassistisch motivierten Verbrechen, bei welchen die Roma unter den Opfern die größte Gruppe bildeten. Auch Misshandlungen von Roma durch die Polizei selbst wurden gemeldet; vgl. Europäische Kommission, 2001(b):26.

„Mehr als 100 Projekte wurden dabei auf den Gebieten Wohnungswesen und Infrastruktur, Allgemein- und Berufsbildung, Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Kultur durchgeführt. Rund 50 % der im Rahmen der Strategie vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von 4 Mio. EUR sind inzwischen verwendet worden.“⁴⁹⁸

Auch institutionelle Aspekte der Roma-Strategie wurden thematisiert. Dabei hielt die Kommission eine Koordinierung der zuständigen Ministerien für erforderlich, um schlüssige politische Konzepte in sektorale Einzelstrategien und konkrete Aktionen umzusetzen. Auch die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der ethnischen Minderheit der Roma selbst müsse verbessert werden, wenngleich hier Fortschritte in der Tätigkeit des Regierungsbeauftragten für Roma-Fragen anerkannt wurden.⁴⁹⁹ In der Schlussbetrachtung kam die Kommission im Jahr 2001 zu folgendem Zwischenergebnis:

„Trotz weiterer positiver Maßnahmen wurden hinsichtlich der Lage der Roma-Minorität (eine weitere kurzfristige Priorität) nur in begrenztem Maße erkennbare Fortschritte erzielt. Das Gleiche gilt für die mittelfristigen Prioritäten aus der Beitrittspartnerschaft 1999, in denen die Fortsetzung der Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Minderheitensprachen und die Stärkung der Politiken sowie die Aufstockung der Haushaltsmittel für die Roma-Minderheit gefordert wurden.“⁵⁰⁰

Ähnlich gestaltete sich die Bewertung der kurzfristigen Prioritäten aus den Beitrittspartnerschaften, in welchen nur „begrenzte Fortschritte“ erzielt wurden:

„Der Aktionsplan zur Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung wird Zug um Zug umgesetzt. Es wurden weitere Beschäftigungsmöglichkeiten für die *Minderheit der Roma* geschaffen und Vorbereitungsklassen für Romakinder eingerichtet. Die Kluft zwischen den guten Absichten und der tatsächlichen Umsetzung in die Praxis besteht jedoch nach wie vor. Spürbare Auswirkungen auf das Alltagsleben der Roma-Minderheit sind lediglich in geringem Umfang festzustellen. Insbesondere gilt es, auf nationaler und lokaler Ebene angemessene Finanzmittel bereitzustellen.“⁵⁰¹

Der Fortschrittsbericht von 2002 setzte sich auf mehreren Seiten mit der slowakischen Roma-Politik auseinander. Positiv wurde angemerkt, dass das Amt der Regierungsbeauftragten für

⁴⁹⁸ Europäische Kommission, 2001(b):27.

⁴⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2001(b):27.

⁵⁰⁰ Europäische Kommission, 2001(b):107.

⁵⁰¹ Europäische Kommission, 2001(b):111.

Roma-Fragen gestärkt wurde, in der Ostslowakei im Oktober 2001 ein Regionalbüro eröffnete wurde und die Kommunikation mit den Angehörigen der Minderheit verbessert wurde.⁵⁰² Auch auf institutioneller Ebene kann die Kommission Fortschritte erkennen: Die Einrichtung eines informellen Beratenden Ausschusses, in dem Vertreter der Roma-Minderheit vertreten sind, wurde ebenso angesprochen wie der interministerielle Ausschuss für Roma-Fragen, „mit dem auf eine bessere Zielführung und Koordinierung der Tätigkeit in den einzelnen Bereichen hingearbeitet werden soll, um den Mitteleinsatz zu optimieren und die Koordinierungsfunktion des Regierungsbevollmächtigten zu stärken.“⁵⁰³ Trotz dieser Maßnahmen hielt die Kommission die Koordinierung zwischen den für Roma-Fragen zuständigen Stellen und Ministerien, die teilweise unterbesetzt sind, für unzulänglich: „Koordinierungsprobleme zwischen den Ministerien behindern insbesondere die ordnungsgemäße Umsetzung der Strategie zur Lösung der Probleme der Roma-Minderheit“.⁵⁰⁴ Auch sonst überwog schließlich eher der negative Eindruck:

„Insgesamt wird die Roma-Minderheit trotz positiv zu bewertender neuer Maßnahmen in sozialer Hinsicht immer noch mehrheitlich ungleich behandelt und sehen sich in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Strafgerichtsbarkeit und beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen immer noch einer weit verbreiteten Diskriminierung ausgesetzt. Die Kluft zwischen den politischen Ankündigungen und der Praxis hat sich, wie im letzten Jahr angemerkt, nicht verringert. Verstärkte weitere Bemühungen sind erforderlich, um die Lage zu verbessern.“⁵⁰⁵

Auch die Bewertung der Beitrittspartnerschaften fiel zwiespältig aus:

„Die Situation der *Minderheit der Roma* ist durch die verstärkte Umsetzung der einschlägigen Strategie weiter verbessert worden, inklusive durch verstärkte finanzielle Unterstützung auf nationaler und lokaler Ebene, die allerdings immer noch unzureichend ist. Besondere Aufmerksamkeit benötigen weiterhin insbesondere die Problemfelder Beschäftigungsmöglichkeiten, erleichterter Zugang zum Bildungswesen und Verbesserung der Wohnverhältnisse.“⁵⁰⁶

⁵⁰² Vgl. Europäische Kommission, 2002(c):33.

⁵⁰³ Europäische Kommission, 2002(c):33.

⁵⁰⁴ Europäische Kommission, 2002(c):33.

⁵⁰⁵ Europäische Kommission, 2002(c):34.

⁵⁰⁶ Europäische Kommission, 2002(c):152.

Der umfassende Monitoringbericht von 2003 wiederholte die oben genannten Kritikpunkte in Bezug auf die Roma-Politik im Kapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung).⁵⁰⁷

„Trotz kontinuierlicher Bemühungen auf allen Gebieten befindet sich die Roma-Minderheit immer noch in einer sehr schwierigen Lage. Sie wird in sozialer Hinsicht immer noch mehrheitlich ungleich behandelt und ausgegrenzt und sieht sich in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Strafgerichtsbarkeit und beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen einer weit verbreiteten Diskriminierung ausgesetzt. Hinsichtlich der Lebensbedingungen, u.a. im Bereich Wohnraum und Infrastrukturen, wie auch hinsichtlich des Gesundheitszustands ist die Roma-Minderheit im Wesentlichen immer noch weit schlechter gestellt als der Durchschnitt der Bevölkerung. Die Kluft zwischen den politischen Ankündigungen und der Praxis hat sich nicht bedeutend verringert. Es sind beträchtliche weitere Anstrengungen erforderlich, um hier Abhilfe zu schaffen.“⁵⁰⁸

Die Erforderlichkeit einer *Antidiskriminierungsgesetzgebung* wurde erst kurz vor dem EU-Beitritt, insbesondere im Zusammenhang mit der Roma-Politik, angesprochen. Im Fortschrittsbericht von 2002 wurde es bei der allgemeinen Bewertung der politischen Kriterien verlautbart: „Die Verabschiedung einer umfassenden Antidiskriminierungsgesetzgebung wäre [...] ein wichtiger zu begrüßender Schritt.“⁵⁰⁹ An anderer Stelle konkretisierte die Kommission diese Forderung: „Rechtsvorschriften zur Umsetzung der EG-Antidiskriminierungsrichtlinien gemäß Artikel 13 des EG-Vertrags werden zu erlassen und durchzusetzen sein. Die volle Angleichung erfordert weitere Anstrengungen, einschließlich der Einsetzung der Gleichstellungsstelle.“⁵¹⁰

Die Umsetzung des *Grundlagenvertrages mit Ungarn* fand in den Fortschrittsberichten regelmäßig Erwähnung. In der Stellungnahme von 1997 anerkannte die Kommission die Unterzeichnung des Vertrages mit Ungarn im Jahr 1995, erwähnte aber auch die beiden Ausnahmeklauseln, welche das slowakische Parlament mit März 1996 bezüglich der Kollektivrechte für Minderheiten getroffen hat.⁵¹¹ Im Fortschrittsbericht von 1998 bemängelte die Kommission, dass bei der Umsetzung des Grundlagenvertrags keine Fortschritte erzielt wurden, „da sich die beiden Vertragsparteien nicht auf die Zusammensetzung des für

⁵⁰⁷ Dabei bringt die Kommission die Roma-Frage über den Umweg eines *Acquis*-Kriteriums in den umfassenden Bericht, da der Minderheitenschutz mit den politischen Kriterien schon im Fortschrittsbericht von 2002 als erfüllt angesehen und nicht mehr behandelt wurde.

⁵⁰⁸ Europäische Kommission, 2003(c):41.

⁵⁰⁹ Europäische Kommission, 2002(c):36f.

⁵¹⁰ Europäische Kommission, 2002(c):96.

⁵¹¹ Vgl. Europäisch Kommission, 1997(b):21.

Minderheitenrechte zuständigen Ausschusses einigen konnten.⁵¹² Bei der Bewertung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kam sie zu dem Schluss: „In den bilateralen Beziehungen mit Ungarn bestehen weiterhin einige noch nicht gelöste Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Grundlagenvertrages.“⁵¹³

Nach dem Regierungswechsel in der Slowakei im Jahr 1998 vermeldete die Kommission positive Entwicklungen in diesem Bereich:

„Was die ungarische Minderheit anbelangt, so wurde der erste Schritt zur Umsetzung des Grundsatzvertrages mit Ungarn im November 1998 mit der Unterzeichnung eines interministeriellen Protokolls über die Einsetzung des gemischten Ausschusses für Minderheitenfragen getan, dem wie von ungarischer Seite gefordert auch Vertreter der ungarischen Minderheit in der Slowakei angehören.“⁵¹⁴

Sie kam zu dem vorläufigen Schluss: „Die Blockade bei der Umsetzung des Grundsatzvertrages mit Ungarn ist überwunden.“⁵¹⁵ In den folgenden Fortschrittsberichten stellte die Kommission fest, dass die Umsetzung des mit Ungarn getroffenen Grundvertrages weiterhin im Rahmen mehrerer Arbeitsgruppen fortgesetzt wurde. Im Bericht von 2002 beanstandete die Kommission in diesem Zusammenhang die noch ausstehende Einrichtung einer Fakultät für die Ausbildung ungarischsprachiger Lehrer an der Universität Nitra.⁵¹⁶

Tabelle 6: EU-Forderungen gegenüber der Slowakei

	Schwerpunktmäßige Forderungen der EU gegenüber der Slowakei
Stellungnahme 1997	Änderung des Staatssprachengesetz von 1995, Verbesserung der Lage der Roma, Grundlagenvertrag mit Ungarn
Fortschrittsbericht 1998	Änderung des Staatssprachengesetz von 1995, Verbesserung der Lage der Roma Umsetzung des Grundlagenvertrags mit Ungarn
Fortschrittsbericht 1999	Verbesserung der Situation der Roma, Umsetzung des Grundlagenvertrags mit Ungarn
Fortschrittsbericht 2000	Verbesserung der Situation der Roma, Umsetzung des Grundlagenvertrags mit Ungarn
Fortschrittsbericht 2001	Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Minderheitensprachen, Fortsetzung der Roma-Strategie, bessere Finanzierung, Umsetzung des Grundlagenvertrags mit Ungarn

⁵¹² Europäische Kommission, 1998(b):13.

⁵¹³ Europäische Kommission, 1998(b):42.

⁵¹⁴ Europäische Kommission, 1999(b):19.

⁵¹⁵ Europäische Kommission, 1999(b):59.

⁵¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2002(c):32.

Fortschrittsbericht 2002	Antidiskriminierungsgesetz, Verbesserung der Situation der Roma, Umsetzung der Rechtsvorschriften für den Gebrauch der Minderheitensprachen, Umsetzung des Grundlagenvertrags mit Ungarn
Umfassender Monitoringbericht 2003	Verbesserung der Situation der Roma

5.2.6.2. Konditionalitätskonstellationen

Anhand der vier von der Europäischen Kommission im Berichtssystem angesprochenen Schwerpunkte kann man nun folgende Konditionalitätskonstellationen unterscheiden:

Bei der Debatte um das *Staatssprachengesetz* traf starke Konditionalität auf unklare Bedingungen. Von Anfang an wurde das Staatssprachengesetz als verfassungswidrig und nicht mit internationalen Normen vereinbar kritisiert. Da es sich aber bei Sprachenrechten um „höherwertige“ Minderheitenrechte handelte, konnte die Europäische Kommission nicht auf einen unionsinternen Schutzstandard verweisen. Deshalb bezog sie sich vor allem auf das Urteil des slowakischen Verfassungsgerichts von 1997, welches das Gesetz von 1995 für teilweise verfassungswidrig hielt. Ferner wurden die Zusagen der Slowakei gegenüber dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und später auf die Verpflichtungen der Sprachencharta herangezogen. Die konkreten Forderungen hinsichtlich der Novellierung des Gesetzes, welche in der Slowakei 1999 auch verabschiedet wurde, blieben aber unklar.⁵¹⁷ In Ermangelung eines einheitlichen EU-Standards mussten die Bedingungen der EU erst in einem Kommunikations- und Verhandlungsprozess mit der slowakischen Regierung und anderen internationalen Akteuren geklärt werden. Da es sich bei der Sprachenpolitik in der Slowakei um ein umstrittenes Politikfeld handelt, war die *compliance* nach dem Beitritt deshalb nur bei günstigen innenpolitischen Bedingungen (**Fall ba**) gewährleistet. Aktuelle Entwicklungen (Sprachengesetz von 2009) deuten aber auf eine potentielle Infragestellung und Unterminierung dieser kurzfristig an die EU-Forderungen angepassten Politik hin (**Fall bb**).

⁵¹⁷ Die Kommission wurde bei lediglich zwei Punkten des Staatssprachengesetzes konkret und wiederholte explizit Forderungen nach bilingualen Schulzeugnissen und den Ausnahmeregelungen für Gemeinden mit mehr als 20 Prozent Bevölkerungsanteil der Minderheit (siehe oben).

Die Verbesserung der *Situation der Roma* war im Berichtssystem der EU gegenüber der Slowakei ein immer wiederkehrendes Thema und damit von hoher Priorität. Eine anfängliche Problemdiagnose mit sporadischen Empfehlungen zur Roma-Politik entwickelte sich im Laufe der Fortschrittsberichte zu einem Katalog an spezifischen Forderungen. Die Kommission räumte diesen Forderungen auch stetig mehr Platz in den Berichten ein, was auch auf die Wichtigkeit der Roma-Frage hindeutet. Als PHARE-Priorität war die Roma-Politik auch ein Bestandteil der Beitrittspartnerschaften. In diesem Bereich der EU-Minderheitenpolitik gegenüber der Slowakei traf hohe Konditionalität auf Bedingungen, die im Laufe des Beitrittsprozess klarer wurden (**Fall a**). Die *compliance* mit den EU-Forderungen hielt deshalb auch nach dem Beitritt von 2004 an.

Die *Reform der Antidiskriminierungsgesetze* ist in nur einem Fortschrittsbericht kurz vor dem EU-Beitritt der Slowakei erwähnt worden. Die Stärke der Konditionalität war am Anfang des Berichtszyklus gering, stieg aber kurz vor dem Beitritt der Slowakei für die EU in diesem Gebiet an.⁵¹⁸ Die Klarheit der Bedingungen war für dieses *Acquis*-Kriterium entsprechend hoch. Auch innenpolitische Vetospieler (v.a. die christliche Partei KDH) konnten sich nicht gegen die Umsetzung des Antidiskriminierungsacquis in Stellung bringen. Die Konditionalität wurde nach dem Beitritt sogar stärker, da nun die internen Kontroll- und Sanktionsmechanismen der EU Anwendung fanden (**Fall c**).

Die Umsetzung des *Grundlagenvertrags* mit Ungarn wurde aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils der ungarischen Minderheit neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch im Minderheitenschutzartikel des Berichtswesens abgehandelt. Sie stellte zwar einerseits eine hohe Priorität für die EU dar, da ihr die gutnachbarschaftlichen Beziehungen ein wichtiges Anliegen in Mittel- und Osteuropa waren. Die im Grundlagenvertrag vorhandenen Bestimmungen zum Minderheitenschutz hatten aber keinen Bezug zum internen EU-Recht und konnten deshalb von der slowakischen Regierung zwischen 1995 und 1997 entkräftet werden. Erst die gemeinsamen Bemühungen der EU und anderer internationaler Organisationen (OSZE, Europarat) und schließlich der Wechsel der Regierung führten zur Umsetzung des Vertrages. Der Grundlagenvertrag ist deshalb ein Beispiel für eine Konstellation starker Konditionalität mit geringer Klarheit der Bedingungen (**Fall b**). Auch wenn der Kern des Grundlagenvertrages nicht mehr in Frage gestellt wird (**Fall**

⁵¹⁸ Die Klarheit der Bedingungen ist bei der Antidiskriminierung so hoch, dass die EU gar keine konkreten Forderungen in den Fortschrittsberichten vorbringen muss. Nur an einer Stelle fordert die Kommission explizit die Einsetzung einer Gleichstellungsbehörde; vgl. Europäische Kommission, 2002(c):96.

ba) unterliegt dessen Umsetzung nach der EU-Erweiterung innenpolitischen Faktoren (**Fall bb**).

5.2.7. Zusammenfassung

Die Slowakische Republik ist ein besonders anschauliches Beispiel für die wechselhafte Effektivität der Europäischen Union auf die Minderheitenpolitik eines ostmitteleuropäischen Staates im Verlauf des Beitrittsprozesses. In den von der autoritären Mečiar-Regierung geprägten Jahren 1993 bis 1998 zeigte sich die Slowakei gegenüber äußeren Einflüssen in der Minderheitenpolitik weitgehend unbeeindruckt. Nur in der Regierungszeit von Jozsef Moravčík von März bis Dezember 1994 kam es zu einer kurzen Entspannung im Umgang mit der ungarischen Minderheit und zu vermehrter *compliance* mit internationalen Organisationen. In der Folgezeit wurden die Botschaften der europäischen Akteure zunehmend kritischer; direkter Einfluss der EU auf die Minderheitenpolitik der Slowakei war in dieser Phase aber kaum zu erkennen. In unterschiedlichen Gebieten der Minderheitenpolitik erhöhte sich in der zweiten Amtszeit Mečiar's der internationale Druck; in drei minderheitenrelevanten Fällen (Wahlgesetz, bilinguale Schulzeugnisse, Staatssprachengesetz) jedoch zunächst ohne merkbaren Erfolg. Gleichwohl erzeugten die internationalen Organisationen eine Druckkulisse, die zum Abschluss des Grundlagenvertrages mit Ungarn im Jahr 1995 führte.⁵¹⁹ Auch das Rahmenübereinkommen des Europarats wurde in dieser Phase unterzeichnet und ratifiziert.

Das staatliche Handeln im autoritären und europakritischen Führungsstil der Mečiar-Regierung führte schließlich dazu, dass die Slowakei aus dem Kreis der ersten EU-Beitrittsländer auf dem Gipfel von Luxemburg 1997 ausgeschlossen wurde. Die Europäische Kommission sah die politischen Kriterien zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen nicht erfüllt.⁵²⁰ In dieser Phase erfuhr die Slowakei die Konsequenzen der Nicht-Erfüllung von EU-Kriterien, was der Glaubwürdigkeit der EU-Forderungen zugute kam. Der konkrete Einfluss der EU auf Opposition und Bevölkerung zeigte sich, nachdem die Slowakei aus der ersten Verhandlungsgruppe ausgeschlossen wurde:

⁵¹⁹ Die Ratifizierung des Grundlagenvertrages mit Ungarn wurde aber erstens verzögert, zweitens durch einseitige Ausnahmeklauseln bezüglich kollektiver Rechte konterkariert und drittens von einer Reihe anderer, minderheitenfeindlicher Gesetze begleitet (z.B. Staatssprachengesetz, Gesetz zur territorialen und administrativen Reform), damit Mečiar's Koalitionspartner SNS zufrieden gestellt werden konnte; vgl. Kneuer, 2007:346, siehe auch Schimmelfennig/Engert/Knobel, 2006:119.

⁵²⁰ Vgl. Europäische Kommission, 1997(b).

„Dieser Ausschluss bildete einen Markstein oder sogar Wendepunkt, denn im Gegensatz zur Regierung löste er bei der Opposition und Öffentlichkeit erhebliche Wirkungen aus. Die Opposition fand sich in ihrer Befürchtung ernsterer Konsequenzen bestätigt. Dieser Schritt der EU wurde als ein harter Rückschlag für den Beitrittsprozess, für die Slowakei empfunden.“⁵²¹

Für die Opposition wirkte die Zurückstufung der Slowakei im Beitrittsprozess wie ein Katalysator. Diese einigende und mobilisierende Wirkung auf die oppositionellen Kräfte war ein wesentlicher Faktor der Ablösung der Mečiar-Regierung, welcher die EU-Erweiterungspolitik indirekt beeinflusste. Bei den Parlamentswahlen in der Slowakei von 1998 erreichte der Einfluss der EU seinen Höhepunkt, da es zu diesem Zeitpunkt noch möglich war, glaubwürdige Drohungen zum Ausschluss der Slowakei aus dem Beitrittsprozess auszusprechen. Die Oppositionsbewegung konnte diese Dynamik für ihren pro-europäischen Kurs nutzen, der auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stieß.⁵²²

Wesentliche Änderungen der Regierungspolitik in Minderheitenfragen wurden dann mit der neuen Regierung Dzurinda im Jahr 1998 eingeführt.⁵²³ In der Phase der erhöhten Konditionalität (1997/98-2004) konnte die EU als Reformbeschleuniger erheblichen Druck auf die neue, westorientierte Regierung ausüben. Die Teilnahme der ungarischen Koalitionspartei (SMK-MKP) deutete auf eine neue Herangehensweise in der Minderheitenfrage hin, wengleich weitgehenden Autonomiekonzepten von vornherein eine Absage erteilt wurde.⁵²⁴ Ein Mitglied der MKP-SMK wurde zum Stellvertretenden Ministerpräsident für Menschen- und Minderheitenrechte ernannt und der 1992 aufgelöste Parlamentsausschuss für Menschen- und Minderheitenrechte reaktiviert.⁵²⁵ In den von der Europäischen Kommission behandelten Schwerpunkten im Kapitel „Minderheitenrechte und Minderheitenschutz“ (Roma-Politik, Sprachengesetz, Antidiskriminierungsgesetz) konnten

⁵²¹ Kneuer, 2007:350.

⁵²² Auch bei den Wahlen 2002 spielte das Thema EU-Beitritt wieder eine wichtige Rolle, Dzurinda stand mit seiner Programmatik für eine Fortführung des europafreundlichen Kurses; vgl. Kneuer, 2007:352ff.

⁵²³ Dzurindas Ziel bestand von Anfang an darin, die verlorene Glaubwürdigkeit und das angeschlagene internationale Ansehen der Slowakei wiederzugewinnen und mit den Beitrittskandidaten der ersten Gruppe aufzuschließen; vgl. Kneuer, 2007:353.

⁵²⁴ Der minderheitenfreundliche Kurs der neuen Regierung basierte auf einem Arrangement der Koalitionsparteien. Die slowakischen Oppositionsparteien forderten von der SMK-MKP vor der Wahl im Jahr 1998 den Verzicht auf territorialen Autonomiebestrebungen. Die Partei der Ungarischen Koalition erklärte daraufhin, dass sie die auf ethnischen Prinzipien gegründete territoriale Autonomie weder in ihren Programmdokumenten noch in der politischen Praxis anstrebe; vgl. Vogel, 2001:69.

⁵²⁵ Vgl. Kneuer, 2007:357.

schnell einige Fortschritte erzielt werden. Die EU nutzte dabei geschickt Synergieeffekte, indem sie Empfehlungen des Europarats und der OSZE in ihr Berichtssystem einbaute.⁵²⁶

In der Roma-Politik wurde zwischen 1998 und 2004 eine Reihe von Programmen zur Verbesserung der Situation dieser ethnischen Minderheit verabschiedet. Auch institutionelle Neuerungen wurden eingeführt, so beispielsweise das Amt des Regierungsbeauftragten für Roma-Fragen. Diese Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind jedoch stark abhängig von der Umsetzungsbereitschaft der regionalen und kommunalen Behörden. Während der Koalitionsverhandlungen von 2002 wurde die Kompetenz in Roma-Fragen teilweise vom Büro des Ministerpräsidenten in das Kulturministerium verlagert, auch wenn letztendlich Vize-Premier Csáky weiterhin für Minderheiten und damit auch für die Roma zuständig blieb.⁵²⁷ Insgesamt war in dieser Phase eine Reformbereitschaft zu erkennen, die Diskriminierung und Ausgrenzung der Roma zu bekämpfen. Die sozio-ökonomische Lage der Roma konnte jedoch durch diese Maßnahmen kaum verbessert werden, was beispielsweise der „Roma-Aufstand“ im Februar 2004 zeigte. Proteste gegen soziale Leistungskürzungen mündeten in Gewalttaten und Plünderungen in der Ostslowakei, welchen mit einem massiven Polizei- und Militäreinsatz begegnet wurde.⁵²⁸ In der Folgezeit ergriff die slowakische Regierung einige arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen, um die in Kraft gesetzten Einschnitte im Sozialwesen für die sozial Schwächsten abzufedern.⁵²⁹

Im Fall der Sprachengesetze ist klar der Einfluss der EU und anderer internationaler Akteure zu erkennen. Das restriktive Staatssprachengesetz von 1995 wurde im Jahr 1999 durch das Gesetz über die Minderheitensprachen ergänzt. Mit dieser gesetzlichen Regelung wurde dem verfassungsmäßigen Schutz der Minderheitensprachen Rechnung getragen, um damit eine seit Jahren bestehende Regelungslücke zu schließen.⁵³⁰ Der externe Anreiz war in diesem Fall extrem hoch, da das Sprachengesetz die letzte Hürde vor der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU war.⁵³¹ Dzurinda befand sich in einer „Sandwich“-Position zwischen dem äußeren Druck der EU und dem innenpolitischen Blockadepotential der oppositionellen und regierungsinternen Vetospieler. Der Druck von innen bestand vor allem

⁵²⁶ Der Verweis auf andere internationale Institutionen erfolgte insbesondere dort, wo die EU selber keine oder unklare Kompetenzen hatte.

⁵²⁷ Vgl. Jarábik, 2003:148.

⁵²⁸ Vgl. Kipke, 2010:348.

⁵²⁹ Vgl. Marušak/Singer, 2009:199ff.

⁵³⁰ Die Verabschiedung eines neuen Minderheitengesetzes wurde schon zu Mečiar's Zeiten wiederholt von der EU gefordert.

⁵³¹ Vgl. Pridham, 2002:218.

darin, dass der Premier einen größtmöglichen Konsens zwischen den Regierungsparteien finden musste, der vorliegende Gesetzesentwurf aber die ungarische Koalitionspartei SMK-MKP nicht befriedigte.⁵³² Die SMK-MKP, die eine weitergehende Regelung zugunsten der Minderheiten forderte, stimmte zwar gegen das Gesetz, war aber vollzählig im Parlament anwesend, wodurch das Quorum erfüllt und die Verabschiedung der Novelle nicht gefährdet war.⁵³³ Dzurinda gelang es also, die Erfordernisse der EU zu erfüllen und gleichzeitig innenpolitische Vetospieler in Schach zu halten. Die SMK-MKP schien ihrerseits kompromissbereit, da sie das Gesetz nicht völlig kippte. Dieses Beispiel verdeutlicht einmal mehr, wie der Einfluss der EU mit innenpolitischem Druck interagiert.⁵³⁴

Die Europäische Kommission zeigte sich mit der Entwicklung zunächst zufrieden und äußerte sich kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes über die Minderheitensprachen im Juli 1999 zuversichtlich, die Slowakei in die „erste“ Gruppe der Beitrittskandidaten aufzunehmen. Die Europäische Kommission sah auch aufgrund der Änderungen der Sprachengesetze die politischen Kriterien in dem Fortschrittsbericht von Oktober 1999 erfüllt.⁵³⁵ Auf dem EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 wurde dann auch die Entscheidung getroffen, konkrete Beitrittsverhandlungen mit der Slowakei zu eröffnen. Im fortlaufenden Berichtswesen der EU wurde jedoch regelmäßig die mangelnde Umsetzung des neuen Gesetzes beanstandete.

Die Reform der Antidiskriminierungsgesetze wurde von der Europäischen Kommission in den Fortschrittsberichten nur punktuell erwähnt. Die Umsetzung der EU-Richtlinien zum Diskriminierungsschutz in nationales Recht wurde in der Slowakei von der Diskussion um positive Diskriminierung und die Aufnahme der sexuellen Orientierung als Diskriminierungsgrund begleitet. Die Umsetzung der Richtlinien wurde auf Betreiben einiger innenpolitischer Vetospieler verzögert, bis das Gesetz schließlich im slowakischen Parlament im Mai 2004 verabschiedet wurde. Das Antidiskriminierungsgesetz stärkte die Position der nationalen Gleichstellungsbehörde und kam damit einer zentralen Forderung der EU nach.⁵³⁶

⁵³² Die Konfliktlinien innerhalb des Regierungsbündnisses verliefen vornehmlich zwischen der SMK-MKP und der Partei der Demokratischen Linken (SDL²); vgl. Kipke, 2010:328.

⁵³³ Die SMK-MKP befand sich in einem unterschweligen Interessenkonflikt: Einerseits wollte sie den Zusammenhalt der Regierungskoalition nicht gefährden, andererseits hatte sie die Interessen ihrer Wähler zu vertreten. Zudem war sie sich als pro-europäische Partei über die Bedeutung des Gesetzes für den EU-Beitritt bewusst; vgl. Kneuer, 2007:357.

⁵³⁴ Vgl. Pridham, 2002:218.

⁵³⁵ Vgl. Europäische Kommission, 1999(b):20.

⁵³⁶ Vgl. Auer, 2009:202.

Der Streit um die Aufnahme von positiver Diskriminierung in den Katalog hielt jedoch auch nach dem EU-Beitritt an.

Insgesamt kann man mit Hofmann bei der Analyse der slowakischen Minderheitenpolitik in der zweiten Phase (1998-2004) zu folgendem Ergebnis kommen:

„Das Ende der konfrontativen Mečiar - Regierung im Jahre 1998 bedeutete Entspannung im Bereich der Minderheitenpolitik. Es hat sich gezeigt, dass die Verfassung genügend Raum für ein relativ spannungsfreies Zusammenleben der Mehrheit und der Minderheiten bietet und dass einfachgesetzliche Regelungen, die auf ihre Grundlage erarbeitet und verabschiedet wurden, nicht notwendigerweise zur Schmälerung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen führen.“⁵³⁷

Die geänderte politische Situation spiegelte sich auch auf der personalen Repräsentationsebene wider: In dieser Phase stellte mit Rudolf Schuster (1999-2004) ein Angehöriger der deutschen nationalen Minderheit den slowakischen Staatspräsidenten - und ein Vertreter der ungarischen Minderheit, Pál Csáky, fungierte bis 2006 als stellvertretender Ministerpräsident.

Die Phase nach dem EU-Beitritt (2004-2010) war geprägt durch einen erneuten Regierungswechsel im Jahr 2006. Die EU hatte in dieser Phase mit dem Wegfall der Beitrittskonditionalität wieder weniger (direkten oder indirekten) Einfluss auf die slowakische Politik. Dies zeigte sich auch dadurch, dass mit der Slowakischen Nationalpartei (SNS) wieder extremistische Elemente in die slowakische Regierung aufgenommen wurden. Auch wenn die EU nicht die ideologische Orientierung der innenpolitischen Akteure ändern konnte, so konnte sie doch zumindest das Regierungsverhalten beeinflussen: „To the extent that all political actors are forced to operate within the EU system of governance, their space for manoeuvre is somewhat constrained.“⁵³⁸ Doch wo die EU Spielräume zuließ, wurde die bereits transferierte Politik wieder konterkariert oder zurückgenommen: Das Sprachengesetz von 2009 ist hierfür ein besonders aussagekräftiges Beispiel.

Die Minderheitenpolitik in der Slowakei drehte sich seit den Anfängen der Slowakischen Republik vor allem um die öffentliche Benutzung der Minderheitensprachen,

⁵³⁷ Hofmann, 2005:17.

⁵³⁸ Auer, 2009:205.

muttersprachliche Bildung und die Reform der administrativen Gliederung und des Wahlsystems. Diese Streifragen waren zumeist „bipolar“, die Konfliktlinien verliefen hauptsächlich zwischen den Vertretern der slowakischen Mehrheitsbevölkerung und jenen der ungarischen Minderheit. Dabei hat sich die SMK-MKP zur wichtigsten Interessensvertretung der Ungarn im Lande entwickelt.⁵³⁹ Erst durch den wachsenden internationalen Druck in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde dem zweiten großen Problemfeld, nämlich der Situation der Roma-Bevölkerung, mehr Aufmerksamkeit geschenkt.⁵⁴⁰

Im Beobachtungszeitraum von 1993 bis 2009 zeigt die Minderheitenpolitik in der Slowakei vis-à-vis der EU ein bestimmtes Muster: Der Einfluss der EU war dann besonders hoch, wenn die Regierungsparteien und deren Wählerschaft europafreundlich eingestellt waren, wie in den Jahren 1998 bis 2006. Dieser Zeitraum wurde stark von der Regierungsbeteiligung der Ungarischen Koalitionspartei SMK-MKP geprägt.⁵⁴¹ In den vorangegangenen Jahren der autoritär-nationalistischen Regierung zwischen 1993 und 1998 hatte die EU wenig Druck ausüben können. Mečiar brachte sich mit seinem autoritären Stil und seinen anti-europäischen Tiraden aber im fortschreitenden Beitrittsprozess eher ins politische Abseits. Sechs Jahre vor der EU-Erweiterung wurde er von einer moderaten Regierung abgelöst. Nach dem pro-europäischen und minderheitenfreundlichen Kurs Dzurindas beherrschte wieder zunehmend radikalere Positionen die slowakische Tagespolitik, allerdings unter anderen Vorzeichen als bei Mečiar. Die Regierung unter Robert Fico verknüpfte einen pro-europäischen Kurs mit rechts-populistischen Maßnahmen, meist zuungunsten der ethnischen und nationalen Minderheiten. Der Fall Slowakei bestätigt im Untersuchungszeitraum daher vor allem die These „Europe is as powerful as domestic actors make it.“⁵⁴²

⁵³⁹ Das politische Profil der SMK-MKP reicht, wie bereits erläutert, von konservativen bis zu liberalen Positionen. Ihre Wählerbasis liegt klar in den magyarischen Bevölkerungsteilen. Als Fusionspartei mehrerer Bewegungen ist sie auf die „ethnische“ Stimme angewiesen und zugleich in ihrer ideologischen Profilierung Einschränkungen unterworfen; vgl. Auer, 2009:205.

⁵⁴⁰ Vgl. Buček, 2001:276.

⁵⁴¹ Die SMK-MKP konnte während ihrer Regierungszeit in einigen Bereichen ihre Forderungen durchsetzen, in anderen Fragen jedoch blieb ihr Einfluss begrenzt (vgl. Reform der administrativen Ordnung, Umsetzung der Sprachencharta, Sprachengesetze). Zum innerparteilichen Diskurs über die Erfolge und Niederlagen der SMK-MKP siehe Jarábik, 2003.

⁵⁴² Auer, 2009:196.

AUSWERTUNG DER LÄNDERSTUDIEN

6. Auswertung der Länderstudien

Im Folgenden werden die Länderstudien einer Analyse anhand der drei untersuchten, ihnen gemeinsamen Problemkomplexe unterzogen. Die theoretischen Implikationen werden anschließend diskutiert und in den Gesamtzusammenhang gestellt. In den Schlusskapiteln soll der theoretische Bogen geschlagen werden. Hat sich das Modell der externen Anreize als Analyserahmen bewährt? Welche theoretischen Implikationen haben die Erkenntnisse aus den verschiedenen Fallstudien? Welche handlungspraktischen Folgen lassen sich aus diesen Erkenntnissen ziehen?

6.1. Analyse der drei Problemkomplexe

6.1.1. Antidiskriminierung

Im Problemkomplex Antidiskriminierung ist sowohl in Ungarn als auch in der Slowakei hoher, auch nach dem Beitritt anhaltender Einfluss der EU zu erkennen. Die Analyse im Bereich der Nichtdiskriminierung zeigt in beiden Ländern eine klare Zunahme der gesetzgeberischen Tätigkeit zum Ende der Verhandlungsphase. Dabei wurden innenpolitische Hürden überwunden, die die schon länger versuchte Umsetzung zeitweise verhindert hatten. Da in beiden Fällen die Umsetzung des EU-Antidiskriminierungsacquis mit der Bekämpfung der Roma-Diskriminierung verknüpft wurde, war die Konditionalität entsprechend hoch. Im Vergleich mit anderen MOEL beobachten wir in Ungarn und der Slowakei eine insgesamt schnellere Umsetzung, die zudem vollständig durch die Verabschiedung umfassender Nichtdiskriminierungsgesetze bis zum Beitritt erfolgte.⁵⁴³

Die Ausgangslage war in beiden Ländern ähnlich: Zu Beginn des Beitrittsprozesses fehlte es teilweise an Rechtstraditionen im Diskriminierungsschutz, auch wenn es in Ungarn (Art. 70/A Verf.) und der Slowakei (Art. 12, 20, 30 und 46 Verf.) bereits allgemein gehaltene Verfassungsnormen gab. Hinzu kam, dass der Punkt des Diskriminierungsschutzes relativ spät auf die Agenda der EU kam und erst in den späteren Fortschrittsberichten erwähnt wurde.

⁵⁴³ Vgl. dazu Schimmelfennig/Schwellnus, 2007:293.

Gleichwohl war die Klarheit der von der EU-Kommission gestellten Bedingungen sehr hoch, da sie sich auf EU-Recht stützen konnten.

In Ungarn wurden mit dem *Gesetz CXXV 2003 über die Gleichbehandlung und die Förderung der Chancengleichheit* und dem Regierungsdekret 362/2004 über die Gleichbehandlungsstelle und ihre detaillierte Verfahrensordnung alle Diskriminierungsgründe der Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) und der Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 2000/78/EG) sowie zusätzliche Gründe (einschließlich Geschlecht) abgedeckt. Die Gleichstellungsbehörde (*Egyenlő Bánásmód Hatóság*) ist für eine Reihe von Diskriminierungsgründen zuständig, die über die von den EU-Rechtsvorschriften behandelten Gründe sogar hinausgehen.⁵⁴⁴

Auch die legislativen Maßnahmen in der Slowakei deckten in der Endphase des EU-Beitritts alle Diskriminierungsgründe des EU-Antidiskriminierungsacquis ab.⁵⁴⁵ Aufgrund der innenpolitischen Präferenz- und Machtkonstellationen kam es jedoch zu Verzögerungen und zu vereinzelt Zugeständnissen gegenüber den Veto-Spielern im Rahmen des Interpretationsspielraums der Direktiven, wie etwa der Ablehnung der positiven Diskriminierung (siehe Kapitel 5.2.4.1.). Die Gleichstellungsbehörde („Nationales Zentrum für Menschenrechte“ - *Slovenského národného strediska pre ľudské práva*), die über eine unabhängige Rechtsidentität verfügt, ist für alle in den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien genannten Gründe zuständig. Zudem kommt dem Zentrum im Bereich der Menschenrechte und Rechte von Kindern eine große Bedeutung zu.

Auch wenn die formale Regelumsetzung in den beiden untersuchten Fällen im gegebenen Zeitrahmen stattgefunden hat, fällt die Implementation der Antidiskriminierungsgesetzgebung unterschiedlich aus. So ist etwa das Sanktionssystem unterschiedlich ausgebaut worden: Ungarn gehört zu einer Gruppe von EU-Staaten, die in Fällen von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft regelmäßig vergleichsweise schwere Sanktionen verhängen und hohe Entschädigungen zuerkennen (umgerechnet 1.600 bis 2.800 Euro in den Jahren 2005-2006). In der Slowakei wurden im Vergleichszeitraum dagegen noch überhaupt keine Sanktionen

⁵⁴⁴ Dazu zählen Sprache, politische Zugehörigkeit, Gesundheit oder Finanzstatus. Der schon seit 1995 institutionalisierte Posten des parlamentarischen Beauftragten für Minderheiten (Ombudsmann) ist für Diskriminierung aufgrund der Nationalität und der ethnischen Herkunft zuständig.

⁵⁴⁵ Gesetz Nr. 365/2004 über Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen und Schutz vor Diskriminierung zur Änderung und Ergänzung einiger anderer Gesetze (Antidiskriminierungsgesetz); Gesetz Nr. 308/1993 über die Einrichtung des slowakischen Nationalen Zentrums für Menschenrechte, im Untersuchungszeitraum zuletzt geändert 2004; Arbeitsgesetzbuch Nr. 311/2001, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 365/2004.

vermeldet.⁵⁴⁶ In Ungarn wurden die Sanktionen im Folgejahr sogar erhöht (umgerechnet etwa 2.000 bis 12.000 Euro), während in der Slowakei lediglich zwei Fälle von Diskriminierungen und sehr geringe Sanktionen gemeldet wurden. Im Jahresbericht 2008 der EU-Grundrechteagentur werden dennoch sowohl Ungarn als auch die Slowakei zu den EU-Mitgliedsländern gezählt, welche die EU-Richtlinien effektiv implementieren und funktionierende Gleichstellungsbehörden eingerichtet haben.⁵⁴⁷

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die *compliance* im Bereich der Nichtdiskriminierung auch nach dem Beitritt anhält, da die EU parallel zum Beitrittsprozess interne Kontroll- und Sanktionsmechanismen und damit erhöhte Normenkonsistenz entwickeln konnte. Dabei wird unsere Eingangshypothese bestätigt, dass *Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes dann wirksam und nachhaltig ist, wenn die (externen) Anreize so konditional, klar, glaubwürdig und hoch sind, dass sie die innenpolitischen Kosten der Erfüllung der EU-Bedingungen übersteigen*. Innenpolitische Faktoren sind jedoch im Prozessverlauf nicht zu vernachlässigen, bestimmen sie doch die Geschwindigkeit der Umsetzung und erzeugen eine gewisse Varianz im Rahmen des Interpretationsspielraums, etwa bezüglich der EU-Richtlinien.⁵⁴⁸

6.1.2. Roma-Politik

Bei der Roma-Politik ist der Einfluss der EU differenzierter zu bewerten. Zwar traten die Roma schon relativ früh auf die EU-Agenda, doch ist eine anfängliche Problemdiagnose erst im Verlauf des Beitrittsprozesses mit konkreten Forderungen zur Verbesserung ihrer Lage ergänzt worden. Die Situation der Roma wurde sowohl in Ungarn als auch in der Slowakei seit dem Beginn des Berichtwesens der Kommission 1997 regelmäßig problematisiert. Auch in den Beitrittspartnerschaften wurde die Integration der Roma seit 1999 als Priorität

⁵⁴⁶ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2007:25.

⁵⁴⁷ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2008:24. Im EU-Vergleich spielen Ungarn und die Slowakei trotz dieser Unterschiede eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der Richtlinien, wenn man bedenkt, dass in vier EU-Mitgliedsstaaten (Luxemburg, Spanien, Polen und Tschechien) bis zum Jahr 2008 noch gar keine Gleichstellungsbehörden geschaffen wurden; vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010:24.

⁵⁴⁸ Die noch bestehenden Defizite können zurückgeführt werden auf die fehlende Rechtstradition im Diskriminierungsschutz und die kurze Zeit, in welcher die neuen Institutionen geschaffen wurden. Die formale Umsetzung des Antidiskriminierungsacquis in den MOEL steht wohl trotz länderspezifischer Variationen bei der Implementation nicht mehr zur Disposition.

identifiziert. Die Problemdiagnose wurde im Beitrittsprozess immer spezifischer und auch die Klarheit der Bedingungen nahm im Verlauf der Verhandlungen zu.⁵⁴⁹

Die Roma-Politik ist in engem Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierungspolitik zu sehen. Die Klarheit der Bedingungen ergibt sich nicht aus einer spezifischen Roma-Politik der EU, welche bis zur EU-Erweiterung 2004 ohnehin noch kaum entwickelt war, sondern aus der Verknüpfung der Problemkomplexe *Reform der Antidiskriminierungsgesetze* und *Verbesserung der Situation der Roma*. Aus dem Antidiskriminierungsacquis konnte die EU die Kompetenzen schöpfen, um ihren Bedingungen gegenüber den MOEL im Bereich der Roma-Politik Legitimität zu verleihen. Im letzteren Fall hat die EU-Kommission im Fortlauf des *Monitoring*-Verfahrens immer weitergehende Forderungen stellen können.

Wenngleich man bei der Roma-Politik hohe Konditionalität und zunehmend klare Bedingungen feststellen kann, spielen innenpolitische Faktoren auch hier eine besondere Rolle. In Ungarn und der Slowakei bestehen unterschiedliche rechtliche und politische Traditionen im Umgang mit ethnischen und nationalen Minderheiten. Dem ungarischen Modell, basierend auf Kulturautonomie für die Minderheiten verwirklicht durch ein System von Selbstverwaltungen, steht ein eher an der Staatsnation orientiertes Modell der Slowakei gegenüber.⁵⁵⁰ Innenpolitische Präferenz- und Machtkonstellationen sind in beiden Ländern durch den Mangel an politischen Vertretungen der Roma in den Parlamenten gekennzeichnet. Ferner haben die Roma im Gegensatz zu vielen anderen ethnischen Minderheiten keinen Patronagestaat beziehungsweise *kin-state*, der sich ihrer Sache annimmt.⁵⁵¹ Mit ihren Ursprungsländern hatten die anderen beiden Gruppen, auf welche sich die EU-Kommission in den Berichten fokussierte (russischen Minderheiten im Baltikum und die Auslandsungarn in den Nachbarstaaten Ungarns), wichtige Interessensvertreter im politischen Prozess. Diese Lücke einer direkten Roma-Vertretung auf nationaler und internationaler Ebene wird jedoch

⁵⁴⁹ Zu Beginn der Verhandlungen konnte die EU-Kommission aufgrund mangelnder Informationen über die Roma (auf Seiten der EU und der Kandidatenländer) noch kaum spezifische Handlungsanweisungen geben. Auf dem im Beitrittsprozess aufgebauten Wissensfundus versuchte die EU-Kommission eine neue Kompetenzgrundlage aufzubauen.

⁵⁵⁰ Das System der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn, von dem die nationalen Minderheiten sicherlich profitieren, hat den Roma allerdings nur bedingt geholfen. Bei den Roma geht es nicht so sehr um Kulturautonomie, sondern um sozioökonomische Integration und parlamentarische Repräsentation, wofür Minderheitenselbstverwaltungen institutionell gesehen nicht geeignet sind; vgl. McGarry, 2010:116f.

⁵⁵¹ Als Ursprungsland der Roma wird häufig Indien angeführt, auch wenn dadurch noch keine Patronagefunktion des indischen Staates impliziert werden kann.

zum Teil von NGOs gefüllt, die sich für die Roma in transnationalen *Advocacy*-Netzwerken (TANs) einsetzen.⁵⁵²

Der direkte Einfluss der EU auf die Roma-Politik ist daran zu sehen, dass in Ungarn ab 1997 und in der Slowakei ab 1998 spezielle Programme zur Verbesserung der Situation der Roma verabschiedet und im laufenden Beitrittsprozess neu aufgelegt wurden. Während in der Slowakei Roma-Fragen vom Büro des Ministerpräsidenten teilweise auf andere Institutionen verlagert und (etwa in das Kulturministerium) ausgelagert wurden, wurde die Roma-Politik in Ungarn im Kompetenzbereich des Ministerpräsidenten konzentriert, also immer weiter in die „Kernexekutive“ verschoben.⁵⁵³ In beiden Ländern wurden spezialisierte Posten eingerichtet, die sich mit der Verbesserung der Lage der Roma beschäftigen. Damit ist - zumindest auf institutioneller Ebene - nachhaltiger Einfluss der EU sowohl in legislativen als auch in den exekutiven Prozessen festzustellen.

Allerdings muss man von diesen Aktivitäten auf Regierungsebene die soziale Ebene unterscheiden.⁵⁵⁴ Erstens ist festzustellen, dass in der Lebenswirklichkeit der Roma diese Reformen nicht automatisch zu Verbesserungen geführt haben, was schließlich auch die EU-Kommission selbst erkannte.⁵⁵⁵ Zweitens ändern sich diskriminierende und feindliche Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung gegenüber den Roma für gewöhnlich nur über längere Zeiträume.⁵⁵⁶ Dabei ist sich die Gesellschaft deren prekärer Lage durchaus bewusst: In einer Eurobarometer-Umfrage von 2006 waren im Durchschnitt 77 Prozent der befragten Europäer der Meinung, es sei in der Gesellschaft ein Nachteil, zu den Sinti und Roma zu gehören. Bei den Länderergebnissen lagen Ungarn (86 Prozent) und Slowakei (83 Prozent) im oberen Drittel und über dem Mittelwert der EU.⁵⁵⁷ Weitverbreitete Ressentiments wurden in

⁵⁵² NGOs nehmen hier eine besonders wichtige Funktion ein, da die geographische Ausbreitung in ganz Europa und die Heterogenität der unterschiedlichen Gruppen innerhalb der Roma die kollektive Organisation politischer Interessen erschwert; vgl. Ram, 2010; siehe dazu auch Schnellbach, 2010:110.

⁵⁵³ Dabei fallen Parallelen zur ungarischen Europapolitik im Beitrittsprozess auf: Seit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen waren sich die politischen Eliten in Ungarn über die Notwendigkeit des Beitritts zur EU einig. Die dominierenden Exekutivorgane wurden kaum mit Widerstand seitens des Parlaments konfrontiert. Die Beitrittsverhandlungen können deshalb als „Stunde der Exekutive“ bezeichnet werden; vgl. Lippert/Umbach/Wessels, 2001:1004.

⁵⁵⁴ Siehe dazu auch Cöster/Pfister, 2005:118ff.

⁵⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2010:3.

⁵⁵⁶ Die Roma sind hier keine Ausnahme, sondern nur ein Beispiel für die Hartnäckigkeit von Stereotypen und Vorurteilen, die in der Forschung durchgehend bestätigt wird; vgl. Aronson/Wilson/Akert, 2004:95ff.

⁵⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2007:42; Zwischen Juni und Juli 2006 hat TNS Opinion & Social, im Auftrag der Europäischen Kommission (Generaldirektion Kommunikation, Referat Meinungsumfragen), die Eurobarometer-Umfragewelle 65.4 durchgeführt. Sie deckt die Gruppe der mindestens 15-jährigen Personen ab, die über die Nationalität eines EU-Mitgliedsstaates verfügen und in einem der Mitgliedstaaten der Europäischen

Studien wiederholt nachgewiesen: In einer weiteren Befragung von 2008 zu den Einstellungen gegenüber Sinti und Roma erklärten rund ein Viertel der befragten Europäer, sie würden sich unwohl fühlen, einen Sinti oder Roma zum Nachbarn zu haben. Ungarn (28 Prozent) und Slowaken (38 Prozent) lagen auch bei dieser Umfrage über dem EU-Durchschnitt (24 Prozent).⁵⁵⁸

Der Fall der Roma zeigt also durchaus Besonderheiten gegenüber den anderen Fallstudien. Die wirkliche *compliance* der untersuchten Beitrittsländer ist geringer als von dem Modell der externen Anreize prognostiziert wurde. Dies liegt vor allem daran, dass die EU kaum Erfahrung im Umgang mit dieser ethnischen Minderheit hat. Ihre Definitionsmacht bezog sie im Fall der Roma vorwiegend aus dem Antidiskriminierungsacquis. Da die Roma aber eine spezielle Förderung benötigen, die über den Diskriminierungsschutz hinausgehen, war die EU-Politik teilweise ambivalent. Die EU-Kommission schien im *Monitoring*-Verfahren überfordert, das Dilemma zwischen Diskriminierungsschutz und positiver Diskriminierung zugunsten einer einheitlichen Roma-Politik aufzulösen und verfolgte eher einen punktuellen, problemorientierten Ansatz. In dieses Kompetenzvakuum drangen andere Akteure, vor allem aus dem NGO-Sektor. Erst das Zusammenspiel zwischen NGOs, der EU und den IGOs erzeugten den für den Transfer erforderlichen Druck auf die Zielstaaten. Aussagen über effektive Konditionalitätspolitik sind im Fall der Roma aufgrund der diffusen Akteurslage deshalb ausgesprochen schwierig. Darüber hinaus ist die bessere Integration dieser Minderheit ein sehr langwieriger Prozess, der sich in der Kürze des Untersuchungszeitraums kaum messen lassen kann.

6.1.3. Besondere Rechte für Minderheiten

Bei den besonderen Rechten für Minderheiten ist in der systematischen Analyse weniger Einfluss von Seiten der EU zu erkennen. Die Fallbeispiele, bei denen es um „höherwertige“ Minderheitenrechte geht (Sprachengesetze in der Slowakei, parlamentarische Repräsentation in Ungarn) bestätigen unsere Eingangshypothese: Die innenpolitischen Kosten bei diesen umstrittenen Vorhaben konnten nicht - beziehungsweise nur zeitweise - durch die Konditionalitätspolitik der EU überwunden werden. Bei Sprach- und Repräsentationsrechten

Union ihren Wohnsitz haben. In Ungarn und der Slowakei wurden jeweils ca. 1.000 Interviews geführt, EU-weit mehr als 26.000.

⁵⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2008:46; Eurobarometer-Umfrage zwischen Februar und März 2008, Interview-Stichproben in Ungarn und der Slowakei ca. 1.000, EU insgesamt 26.746.

für Minderheiten handelt es sich um individuelle oder kollektive Rechte, bei denen die EU bis heute keinen Binnenstandard vorweisen kann. Der *leverage* der EU ist dementsprechend gering und stark von der innenpolitischen Konstellation abhängig. In der Slowakei wurde die Sprachenpolitik erst zugunsten der ungarischen Minderheiten reformiert, als 1998 eine neue Regierung unter Beteiligung der ungarischen Minderheitenpartei an die Macht kam. Sobald der externe Anreiz der EU-Mitgliedschaft durch den Beitritt von 2004 wegfiel, wurden diese Reformen wieder unterwandert. In Ungarn stand die innenpolitische Macht- und Präferenzkonstellation den EU-Forderungen bezüglich der parlamentarischen Vertretung entgegen. Die *compliance* war in diesem Fall während des gesamten Beobachtungszeitraums sehr gering.

Auch bei den Fallbeispielen mit bilateralem Bezug (Statusgesetz, Grundlagenvertrag) waren letztendlich innenpolitische Faktoren ausschlaggebend. Das Statusgesetz wurde erst nach einem innenpolitischen Machtwechsel kurz vor dem EU-Beitritt geändert. Die mit dem Statusgesetz zusammenhängen Fragen (Staatsangehörigkeit der Auslandsungarn, Vergünstigungen, etc.) wurden auch nach der EU-Erweiterung von innenpolitischen Akteuren in Ungarn wieder auf die politische Tagesordnung gebracht. Der Fall Ungarns zeigt, wie der innenpolitische Wille zum Minderheitenschutz durch außenpolitische Motive (Schutz der Auslandsungarn) geleitet sein kann.

Auch die Umsetzung des Grundlagenvertrages wurde nach dem Beitritt der Slowakei zum Spielball politischer Interessen. Die minderheitenrechtlichen Fragen werden in beiden Fallbeispielen von dem Zustand der ungarisch-slowakischen Beziehungen überlagert. Die externe Qualität dieser Fälle scheint auch die Einflussmöglichkeiten der EU zu mindern, da Außenpolitik noch als nationalstaatliche Domäne begriffen wurde. Nicht selten musste die EU auf andere Akteure ausweichen (Venedig-Kommission, HKNM), um schlichtend in die bilateralen Konflikte eingreifen zu können. Auch hier zeigt sich, dass eine mangelnde Kompetenzgrundlage der EU, wie etwa an der Schnittstelle zwischen außenpolitischen und minderheitenrechtlichen Fragen, zu wenig nachhaltigem *policy input* führte.

6.2. Der Einfluss der EU auf die MOEL in Anbetracht der „Hierarchie“ der Minderheitenrechte

In Anbetracht der Hierarchie der Minderheitenrechte (vgl. Schaubild 2), kann also festgestellt werden, dass der Einfluss der EU bei den eher grundlegenden Minderheitenrechten wie Gleichbehandlung und Diskriminierungsschutz am höchsten ist. Umso höher man die Minderheitenrechte auf der Skala ansetzt, umso weniger *compliance* ist festzustellen. Diese Erkenntnis korrespondiert mit der Eingangshypothese, wonach die EU bei individuellen und kollektiven Rechten in Ermangelung eigener Standards keine im EU-Recht fundierten und klaren Bedingungen stellen konnte. Die EU konnte also nur Positionen nach außen formulieren, um so die Konditionalität zeitweise aufrechtzuerhalten. Mit dem Beitritt zur Union fiel dann der externe Anreiz weg und es gab keine internen Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die aktiviert werden konnten.

Anders verhält es sich bei der Nichtdiskriminierung. Da sie Teil der allgemeinen Menschenrechtsagenda sind und die EU ihre diesbezüglichen Kompetenzen im Beobachtungszeitraum weiter ausgebaut und verrechtlicht hat, hält die Konditionalität *ex post* auch nach dem Beitritt an. Die EU kann, aufbauend auf dem internen Antidiskriminierungsacquis auch nach außen hin (d.h. gegenüber Beitritts- oder Kandidatenländern) eine Politik vertreten, die konditional und klar ist. Die Effektivität der Konditionalitätspolitik hängt dann von der Höhe und der Glaubwürdigkeit der externen Anreize ab.

Untersucht man die Gründe, weshalb die EU bei den besonderen Minderheitenrechten wenig Einfluss ausüben konnte, wird die Vielzahl endogener (interner) Faktoren, welche staatliche Akteursinteressen beeinflussen, deutlich. Dabei können mehrere Mechanismen der endogenen staatlichen Interessensbildung, die dem Minderheitenschutz entgegenstehen, unterschieden werden.⁵⁵⁹

- (1) Staatliche Akteure wollen finanzielle Verpflichtungen, die mit der Gewährung von Minderheitenrechten einhergehen, vermeiden.

⁵⁵⁹ Vgl. dazu Opitz, 2007:291ff. Opitz unterscheidet zwischen „reflexiven“ und „rationalen“ Mechanismen. Allerdings können auch die vermeintlich „konstruierten“ Ängste (etwa vor finanzielle Bürden oder Souveränitätsverlust) auf handfeste und rationale Interessen der staatlichen Akteure zurückgeführt werden.

- (2) Kollektive Rechte bedürfen in der Regel eines bestimmten Rechtssubjekts, welches die Rechte der Minderheit einfordert beziehungsweise die Anliegen der Personengruppe im politischen Prozess vertritt. Staatliche Akteure verteidigen ihre politische Macht und vermeiden die Entstehung von solchen potentiellen, innenpolitischen Konkurrenten.
- (3) Staaten betreiben zuweilen (nationale) Identitätspolitik – dies trifft vor allem auch auf die postsozialistischen Staaten zu, die sich in einem Transformationsprozess befinden. Kollektive Rechte können in dieser Wahrnehmung zu Souveränitätsverlust und zu einer weiteren Spaltung der Gesellschaft führen.
- (4) In diesem Zusammenhang wird oftmals eine Sezessionsspirale (Gewährung von Minderheitenrechten → Autonomie → Sezession) befürchtet. Die EU-Minderheitenpolitik kann dabei sogar als doppelte Bedrohung erscheinen: Der Nationalstaat wird „von oben“ durch die Abgabe von Kompetenzen an eine supranationale Organisation, sowie „von unten“ durch die Gewährung von Minderheitenrechten gefährdet.

Es gibt aber auch endogene Faktoren, die die Einführung besonderer Minderheitenrechte fördern. Einerseits können Parteien als Agenten der Minderheitenpolitik auftreten, wenn sie Sachfragen des Minderheitenschutzes mit „der Logik des Parteienwettbewerbes verknüpfen“.⁵⁶⁰ Das Vorhandensein von Minderheitenparteien im Parlament fördert die Gewährung von Minderheitenrechten, insbesondere wenn sie die Regierungspolitik mitgestalten. Die Rolle der SMK-MKP in der slowakischen Minderheitenpolitik hat dies verdeutlicht. Auch NGOs können einen wichtigen Beitrag zur Minderheitenpolitik leisten, wie etwa die vielen nichtstaatlichen Akteure auf dem Roma-Sektor beweisen. Dabei übernehmen sie teilweise klassische Funktionen von Parteien (etwa Artikulations- und Aggregation von Interessen, Mobilisierung) und nehmen durch Lobbying und Interessenvermittlung direkt auf europäische Akteure Einfluss.⁵⁶¹

Außerdem kann der Minderheitenschutz auch aus Gründen des nationalen Interesses instrumentalisiert werden. So ist etwa das Engagement Ungarns vor allem auf das Interesse

⁵⁶⁰ Opitz, 2007:294.

⁵⁶¹ Beispielsweise wurden EU-Konditionen von lokalen NGOs genutzt, um die Aufmerksamkeit internationaler und nationaler Akteure auf die konkrete Situation der ethnischen Minderheiten zu lenken. Auf der anderen Seite wäre der Einsatz vieler NGOs, vor allem für die sozial marginalisierte Gruppe der Roma, ohne die externen Anreize der EU im Beitrittsverfahren wenig effektiv geblieben. EU-Forderungen wurden wiederum insbesondere dann umgesetzt, wenn sie auch von NGOs getragen und unterstützt wurden.

zur Verbesserung der Situation der magyarischen Minderheiten im Karpatenbecken zurückzuführen. Der externe Minderheitenschutz (und die kulturell-nationale Komponente des „gemeinsamen Ungarntums“) ist dabei die Antriebsfeder für die interne Gewährung von individuellen und kollektiven Minderheitenrechten.

6.3. *Compliance* im Vergleich mit dem Rahmenübereinkommen des Europarats

Auch im Vergleich mit dem Berichtswesens des Europarats zum Rahmenübereinkommen und der Sprachencharta bestätigt sich, dass sich entlang der Hierarchie der Minderheitenrechte eine gewisse Rangordnung im Erfüllungsgrad herausbildet.⁵⁶² Eine groß angelegte Studie von Christoph Pan und Beate Pfeil zum Minderheitenschutz in Europa aus dem Jahr 2006 verdeutlicht diesen Zusammenhang: Bei den allgemeinen Grundrechten (Recht auf Identität, Recht auf Nichtdiskriminierung, Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, Recht auf Chancengleichheit) wird bei den 36 untersuchten Staaten Europas der höchste Erfüllungsgrad festgestellt. Im mittleren Bereich liegen die sprachenspezifischen Rechte (Unterricht auf Muttersprache, Gebrauch der Muttersprache) und am unteren Ende der Skala die kollektiv ausgerichteten Minderheitenrechte (Mitbestimmung, politische Repräsentation, Autonomie, minderheitenspezifischer Rechtsschutz).⁵⁶³

Die Ergebnisse dieser Studie unterstützen die in dieser Arbeit vertretene These: Minderheitenrechte werden von den staatlichen Akteuren vor allem dann umgesetzt, wenn sie eher unten in der Hierarchie stehen. Die Daten von Pan und Pfeil zum Minderheitenschutz in Europa zeigen auch, dass im Jahr 2006 Ungarn weit und die Slowakei etwas über dem Durchschnitt der MOEL liegen. Im Vergleich zu den Werten von 2001 hat die Slowakei im Vergleich zu Ungarn sogar etwas aufgeholt (vor allem im Bereich der allgemeinen Grundrechte).

⁵⁶² Der Vergleich mit dem Berichtswesen des Europarats ist aus institutionalistischer Sicht naheliegend und bietet sich vor allem deswegen an, weil die EU in ihren Fortschrittsberichten oftmals auf das RÜ verwiesen hat.

⁵⁶³ Vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):646f.

Tabelle 7: Minderheitenschutz in Europa – Entwicklung 2001-2006⁵⁶⁴

	2001	2006	Differenz
Insgesamt			
Slowakei	11	15	+ 4
Ungarn	19	20	+ 1
Durchschnitt MOEL	13,4	14,7	+ 1,3
Allgemeine Grundrechte			
Slowakei	4	7	+ 3
Ungarn	6	6	+ 0
Durchschnitt MOEL	5	5,6	+ 0,6
Besondere Minderheitenrechte			
Slowakei	7	8	+1
Ungarn	13	14	+1
Durchschnitt MOEL	8,4	9,1	+ 0,7

eigene Darstellung mit Daten von Pan/Pfeil, 2006(a)

Ein direkter Vergleich des Berichtssystems der EU und des Europarats kann aber nur begrenzt Aufschlüsse über kausale Zusammenhänge liefern. Der Europarat ist mit einem eher schwachen Kontrollsystem ausgestattet und hat keine externen Anreize anzubieten, da die Teilnehmerstaaten der Sprachencharta und der RÜ bereits Mitglieder sind. Es können dagegen, im Unterschied zur *EU-Compliance*, Rückschlüsse auf die Konvergenz der einzelnen Mitglieder untereinander getroffen werden, da die Kriterien für alle Teilnehmer gleich sind.

⁵⁶⁴ Die von Pan/Pfeil untersuchten Kriterien sind größtenteils deckungsgleich mit den Inhalten des RÜ (allgemeine Grundrechte: Identität, Nichtdiskriminierung, formelle Rechtsgleichheit, Chancengleichheit; besondere Grundrecht: Gebrauch der Muttersprache, muttersprachlicher Unterricht, Vereinigungsrecht, ungehinderte Kontakte, Information, politische Repräsentation, Autonomie, Mitbestimmung, minderheitenspezifischer Rechtsschutz). Die Kriterien werden wie folgt beurteilt: 2 Punkte: Recht gewährleistet und umgesetzt; 1 Punkt: Recht teilweise gewährleistet/umgesetzt; 0 Punkte: Recht nicht gewährleistet/umgesetzt; zur Methodologie vgl. Pan/Pfeil, 2006(a):7ff.

UMGEKEHRTE KONDITIONALITÄT?

RÜCKWIRKUNG DER OSTERWEITERUNG AUF DIE MINDERHEITENPOLITIK DER EU

7. Umgekehrte Konditionalität? Rückwirkung der Osterweiterung auf die Minderheitenpolitik der EU

Der Beitritt der MOEL hat zweifelsohne eine neue Etappe der EU-Minderheitenpolitik eingeleitet. Die Minderheitenfrage in der EU gewann in quantitativer sowie qualitativer Hinsicht eine neue Dimension: Mit den Erweiterungsrunde von 2004 und 2007 wuchs die Gesamtbevölkerung der EU von etwa 375 auf 480 Mio. Menschen an. Die Anzahl der nationalen und ethnischen Minderheiten in der EU stieg von 73 auf 187, der Anteil ethnischer oder nationaler Minderheiten an der Bevölkerung in der EU wuchs von 8,6 Prozent (32,1 Mio. Angehörige) auf 8,8 Prozent (42,3 Mio. Angehörige).⁵⁶⁵

Neben den demographischen Entwicklungen verändern neue Grenzstrukturen die Akteursinteressen: Mit der Aufnahme der MOEL in die EU und in den Schengen-Raum verlieren die Binnengrenzen allmählich an Bedeutung. Durch die offenen Grenzen im Binnenraum erhöht sich die Kostenanfälligkeit der EU-Mitgliedsstaaten im Sicherheitsbereich.⁵⁶⁶ Die nunmehr internalisierten Minderheitenkonflikte können nicht mehr durch Konditionalitätsdruck von außen bearbeitet beziehungsweise „eingehegt“ werden (etwa Migrationsströme der Roma nach Westeuropa, bilaterale Konflikte unter den MOEL). Minderheitenfragen in den MOEL betreffen somit das gesamte EU-System, da latente Sicherheitsrisiken auch durch weitere Vertiefungsprozesse bestehen bleiben.⁵⁶⁷ Gleichzeitig können die neuen EU-Außengrenzen ein soziales und politisches Gefälle schaffen, welches Minderheitenkonflikte außerhalb der EU verfestigen oder sogar verschärfen kann.⁵⁶⁸

Mit der EU-Osterweiterung wurden zunehmend grenzüberschreitende Minderheitenfragen demographischer, politischer und rechtlicher Natur in den Raum der EU importiert und dadurch multiple Pfadabhängigkeiten erzeugt.⁵⁶⁹ Durch die sich ändernden

⁵⁶⁵ Vgl. Opitz, 2007:309f, zur empirischen Dimension der Minderheitenfrage siehe auch Pan/Pfeil, 2006(a):1ff.

⁵⁶⁶ Vgl. „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, online abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (Stand: 04.04.2011).

⁵⁶⁷ Ob die Auflösung der EU-Binnengrenzen die Situation der Minderheiten verbessert, ist fraglich. Einerseits entschärft die Stabilisierung der MOEL durch die EU-Integration sicherlich das Konfliktpotential grenzüberschreitender Minderheitenfragen. Andererseits sind parallel zur Europäisierung auch Tendenzen der (Re-)Nationalisierung in vielen MOEL zu beobachten. Die verweigerte Einreise des ungarischen Präsidenten in die Slowakei im August 2009 ist hierfür beispielhaft und von besonderem symbolischem Charakter.

⁵⁶⁸ Vgl. Opitz, 2007:311f.

⁵⁶⁹ Vgl. Wiener/Schweltnus, 2004:455. Pfadabhängigkeit meint, dass einzelne Ereignisse aufgrund von „Netzwerkexternalitäten“ Langzeitwirkungen haben und die zukünftige institutionelle Entwicklung

Akteurskonstellationen entwickelt sich die EU-Minderheitenpolitik dynamisch in allen drei Bereichen der politischen Analyse (*policy, politics, polity*) durch innere und äußere Einflussfaktoren weiter. Welche Rückwirkungen hat diese historische Erweiterung auf die EU-Minderheitenpolitik und wie lassen sich diese theoretisch erfassen?

Im ersten Kapitel wurden die Begriffe Politiktransfer und Diffusion als Mechanismen der Europäisierung eingeführt. Wie die Analyse gezeigt hat, sind beide Ansätze für unsere Forschungsfrage relevant, da einerseits prozessuale Aspekte untersucht wurden und andererseits das Verhalten staatlicher (und nichtstaatlicher) Akteure. Dennoch gibt es im Bereich des Minderheitenschutzes einige Schwierigkeiten bei der Anwendung von etablierten Konzepten der Transferforschung: Da es im Bereich der Minderheitenpolitik aufgrund mangelnder Normenkonsistenz keine klaren *benchmarks* der EU gab, sind sowohl Politiktransfer also auch Diffusion als Analyserahmen nur bedingt brauchbar. Die EU hat bei den besonderen Minderheitenrechten keine eigenen *Policy*-Modelle zur Verfügung stellen können, da es sich größtenteils um nicht-vergemeinschaftete Politikfelder handelte. Die einzelnen EU-Länder haben unterschiedliche Traditionen, Normen und Praktiken im Umgang mit ethnischen und nationalen Minderheiten. Teilweise kamen die innovativeren Modelle aufgrund der dortigen Erfahrungswerte sogar aus den MOEL, wie etwa das europaweit einzigartige System der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn.

Parallel zum EU-Erweiterungsprozess entwickelte sich die Minderheitenpolitik auf der EU-Ebene fortgehend weiter. Diese Prozesse mündeten in der Aufnahme des Minderheitenschutzes im EU-Primärrecht mit dem Vertrag von Lissabon. Dass solche Neuerungen in das EU-Vertragswerk aufgenommen wurden, lag auch an der erhöhten Zahl minderheitenpolitisch interessierter Staaten. Gerade der Rolle der ungarischen Regierung als Advokat von Minderheitenrechten im internationalen Kontext ist hier Rechnung zu tragen.⁵⁷⁰

Aufbauend auf unseren Fallstudien lassen sich nun folgende Rückschlüsse ziehen: Die Minderheitenpolitik ist ein Politikbereich, der sich im Zuge der Osterweiterung dynamisch weiterentwickelt hat. In der Minderheitenpolitik hat die EU im Vergleich zu den anderen politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien aufgrund des doppelten Standards nur eingeschränkte Definitionsmacht (*leverage*), weshalb man nicht ohne Weiteres von

determinieren. Das Konzept fand häufige Anwendung in der Institutionenökonomie, wird aber auch in der vergleichenden Politikwissenschaft und in den *Postcommunist Studies* verwendet; siehe dazu Beer, 2006:32.

⁵⁷⁰ Vgl. Vizi, 2005:89ff.

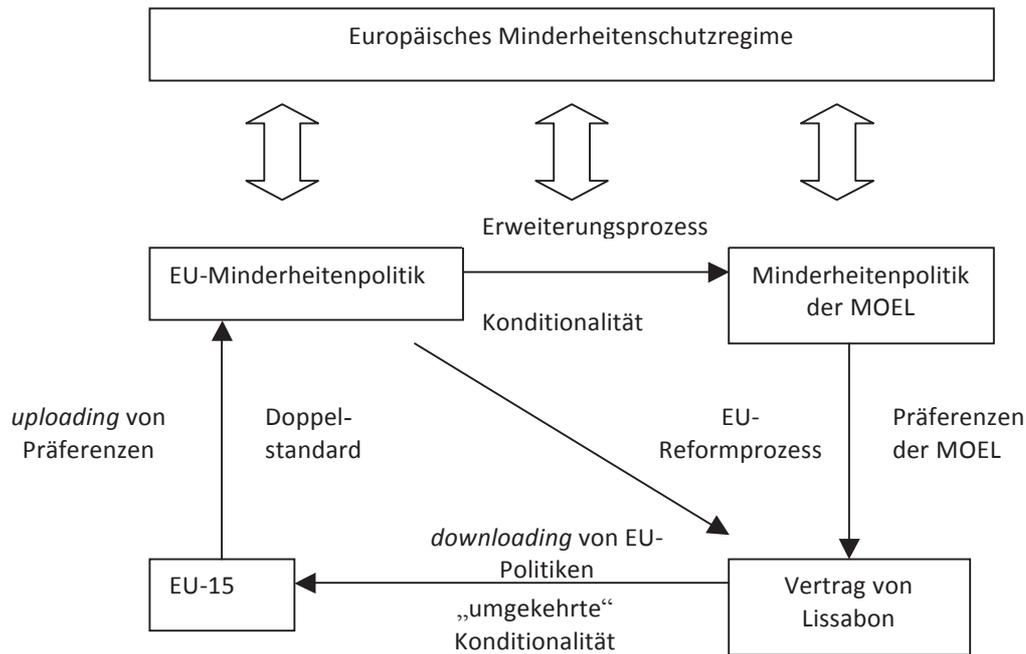
„Institutionentransfer von West nach Ost“ sprechen kann.⁵⁷¹ Es handelt sich vielmehr um das komplexe Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren, die in einem diffusen Feld von Werten und Normen ihre genuinen Interessen vertreten. Die staatlichen Partikularinteressen, die in den EU-Organen aufeinandertreffen, haben im Zuge der EU-Osterweiterung stark zugenommen. Dies hat verschiedene Implikationen für den politischen Prozess: Einerseits werden Akteursspielräume in den Politikbereichen begrenzt, in denen das Konsensprinzip herrscht, da die Kompromissfindung schwieriger wird. Andererseits erhöht sich die Möglichkeit von Koalitionsbildungen, da mehr (minderheitenfreundliche) Staaten an der Entscheidungsfindung beteiligt sind.

Die Interessen der staatlichen Akteure werden auf die EU-Ebene übertragen (*uploading*) und im Beitrittsprozess transformiert.⁵⁷² Die EU entwickelt parallel zum Erweiterungsprozess eigene Mechanismen und Politiken im Minderheitenschutz. Diese Innovationen können vom organisierten Austausch von *best practices* bis zur Einführung von rechtlichen Regelungsmechanismen reichen. Die EU-Mitgliedsstaaten sind ihrerseits verpflichtet, die neuen EU-Politiken zu importieren (*downloading*). Dieser wechselseitige Einfluss der Akteure wird im Schaubild 5 dargestellt:

⁵⁷¹ Vgl. Themenschwerpunkt „Institutionentransfer“ in *Osteuropa*, Nr. 9, September 2010.

⁵⁷² Im fortschreitenden Beitrittsprozess laufen die Konfliktlinien im Minderheitenschutz immer weniger zwischen den EU-Staaten und den MOEL, sondern zwischen minderheitenpolitisch engagierten und indifferenten Staaten. Diese widersprüchlichen Interessen treffen nun nach der Erweiterung in den EU-Organen, insbesondere dem Ministerrat, aufeinander.

Schaubild 5: Reziproker Einfluss der Akteure in der EU-Minderheitenpolitik im Erweiterungsprozess



Im Folgenden soll nun anhand der drei analysierten Problemkomplexe (Antidiskriminierungspolitik, Roma-Politik, besondere Rechte für Minderheiten) der reziproke Effekt im Bereich der Minderheitenpolitik der EU gezeigt werden.⁵⁷³

7.1. Antidiskriminierung

Die Antidiskriminierungspolitik der EU ist ein besonders anschauliches Beispiel für die Gleichzeitigkeit und Reziprozität des Politiktransfers.⁵⁷⁴ Im Grunde kann in diesem Fall weniger von einem Institutionentransfer der EU-15 auf die MOEL gesprochen werden, sondern von einer Diffusion innerhalb des EU-Raums und einem Politiktransfer von der supranationalen auf die nationale Ebene.⁵⁷⁵ Nimmt man die Umsetzung der

⁵⁷³ Manche Autoren sprechen auch von „umgekehrter“ Konditionalität; vgl. Sasse, 2005:18. Dieser Begriff trifft den Sachverhalt aber nicht ganz, da den neuen Mitgliedsstaaten eine wesentliche Bedingung für Konditionalität fehlt - nämlich die Definitionsmacht (*leverage*) gegenüber den anderen EU-Mitgliedern.

⁵⁷⁴ Die Umsetzung der Richtlinie betraf alte und neue Mitglieder gleichermaßen - man kann von ähnlichen Ausgangsbedingungen und Zeitrahmen für die Umsetzung ausgehen.

⁵⁷⁵ In diesem Sinne wird zwar die von der EU-15 beschlossene Politik der Nichtdiskriminierung durch den Antidiskriminierungsacquis auf die neuen Mitgliedsstaaten transferiert, der Transfer findet aber auch (und vor allem) von „oben“ nach „unten“, also auf alle EU-Mitglieder, statt.

Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) als Beispiel, fällt auf, dass es zwar unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Implementierung gibt, diese Trennlinie aber nicht zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten verläuft.

Verschiedene Indikatoren bestätigen dies: Die Grundrechteagentur der EU (FRA) hat die EU-weite Umsetzung der Antirassismusrichtlinie anhand der Gesichtspunkte Beschwerdestatistiken, Sanktionssystem und Gleichbehandlungsstellen analysiert und die EU-Mitglieder in verschiedene Gruppen eingestuft. Im Beobachtungszeitraum 2006-2007 wurden in folgenden Ländern keine Sanktionssysteme eingeführt beziehungsweise angewendet: Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien. Ferner wurde eine Reihe von Ländern angeführt, die ineffektive (Estland, Polen, Portugal, Slowenien) oder keine Gleichstellungsbehörden eingerichtet haben (Luxemburg, Tschechische Republik, Spanien).⁵⁷⁶

Im nachfolgenden Jahresbericht 2008 fehlten der Grundrechteagentur Beschwerdedaten der Gleichstellungsbehörden von vier EU Staaten:

„Die Tschechische Republik hat bisher noch keine Gleichstellungsstelle eingerichtet; im Falle Luxemburgs wurde diese erst 2008 geschaffen; in Spanien hat die entsprechende Einrichtung ihre Arbeit noch nicht aufgenommen; in Polen wurde bislang keine Gleichstellungsstelle nach Maßgabe von Artikel 13 der Richtlinie geschaffen, und die Stellen, die Beschwerden über rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Diskriminierung entgegennehmen, veröffentlichen keine Statistiken.“⁵⁷⁷

Nimmt man die Zahl der erfassten förmlichen Beschwerden als Anhaltspunkt, werden erheblich Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten - die nicht allein auf die unterschiedliche Bevölkerungsgröße zurückzuführen sind - deutlich: In drei neuen Mitgliedstaaten (Estland, Malta und Slowenien) wurden im Jahr 2007 weniger als zehn Beschwerden registriert. In zehn Mitgliedstaaten wurden zwischen zehn und 100 Beschwerden registriert: Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien und Slowakei. In sechs EU-Ländern wurden zwischen 100 und 500 Beschwerden registriert: Österreich, Zypern, Finnland, Deutschland, Italien und

⁵⁷⁶ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2008:17-23.

⁵⁷⁷ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010:24.

Niederlande. In vier Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2007 signifikant höhere Zahlen registriert: Belgien (1.691), Frankreich (1.690), Schweden (905), Vereinigtes Königreich (über 3.500; die Zahl bezieht sich allerdings auf einen überjährigen Zeitraum: 2006/2007).⁵⁷⁸

Aus diesen Daten geht hervor, dass die Staaten mit funktionierendem Diskriminierungsschutz in der ganzen EU verteilt sind und solche, die bei der Umsetzung der Richtlinien hinterherhinken (Tschechische Republik, Spanien, Polen, Luxemburg) nicht per se geographisch in einer Region - im Sinne eines West-Ost-Gefälles - zu verorten sind.

7.2. Roma-Politik

Bei der Roma-Politik ist insgesamt ein erhöhtes Interesse der EU an der Lebenssituation der Roma im Zuge des Beitrittsprozesses zu erkennen.⁵⁷⁹ Daraus resultierten eine Reihe von Roma-bezogenen Aktivitäten: Es wurden Expertengremien einberufen, Konferenzen abgehalten sowie Resolutionen und Programme für die Verbesserung der Lage der Roma verabschiedet. Auch nach der Osterweiterung hielt dieses erhöhte Engagement an: Im Dezember 2007 erwähnte der Europäische Rat zum ersten Mal direkt die schwierige Situation der Roma in der EU. Im selben Jahr wurde die Europäische Grundrechteagentur in Wien eingerichtet. Das Europäische Parlament forderte im Januar 2008 in einer Resolution eine europäische Rahmenstrategie zur Inklusion der Roma.⁵⁸⁰ Diese Aktivitäten fanden ihren vorläufigen Kumulationspunkt im ersten Roma-Gipfel auf EU-Ebene: Am 16. September 2008 wurde der *European Roma Summit* unter Teilnahme von mehr als 350 Vertretern der EU und zivilgesellschaftlicher Akteure abgehalten.⁵⁸¹

Diese Bemühungen auf der EU-Ebene betreffen eher programmatische Aspekte der Roma-Politik, während institutionelle Arrangements zur Verbesserung der Situation der Roma eher auf der nationalstaatlicher Ebene zu implementieren sind. Die in Ungarn und der Slowakei verabschiedeten Roma-Programme und die damit zusammenhängenden Reformen stellen in

⁵⁷⁸ Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2010:24f.

⁵⁷⁹ Diese Entwicklungen auf der EU-Ebene sind sicherlich mit die Zunahme der Roma-Bevölkerung im Zuge der EU-Osterweiterung zu erklären. Die Roma in Europa zählen etwa 9-12 Mio. Angehörige, ein Großteil von ihnen lebt in Mittel- und Osteuropa; vgl. McGarry, 2010; siehe auch Liégeois, 2005:21.

⁵⁸⁰ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma; P6_TA(2008)0035.

⁵⁸¹ Vgl. Guy, 2009:24ff; siehe dazu auch McGarry, 2010:149ff. Der zweite Europäische Gipfel über die Einbeziehung der Roma fand am 8. und 9. April 2010 in Cordoba (Spanien) anlässlich des Internationalen Tages der Roma und als Schlüsselereignis der spanischen EU-Ratspräsidentschaft (Januar-Juni 2010) statt.

dieser Hinsicht eine minderheitenpolitische Innovation dar.⁵⁸² Für Aktivitäten zur Bekämpfung der Diskriminierung gegenüber Roma wurden im EU-Beitrittsprozess beträchtliche Ressourcen zur Verfügung gestellt – die dadurch eingerichteten institutionellen Maßnahmen wurden in der Regel auch nach dem Beitritt aufrechterhalten.⁵⁸³ Welche Rückwirkung diese Prozesse auf die EU-Ebene nehmen könnten, ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen. Der Streit um die Rückführung von etwa 8.000 Roma aus Frankreich im Sommer/Herbst 2010 zeigt aber, dass die EU-Kommission den Umgang mit dieser transnationalen Minderheit in den EU-Staaten beobachtet.⁵⁸⁴ Inwieweit sie eine Art Patronagefunktion gegenüber den Roma in Zukunft übernehmen kann oder will, hängt auch von der Schutzbedürftigkeit der Roma und damit vom Erfolg und der Effektivität (national-) staatlicher Lösungen bei der Roma-Integration ab.

Da es sich bei den Roma im wahrsten Sinne des Wortes um eine „transnationale“ Minderheit handelt, werden nationalstaatliche Lösungen mittelfristig nicht ausreichen. Andererseits ist die supranationale Ebene zu weit von der eigentlichen Problematik der Roma entfernt. So gelten etwa Forderungen nach einem eigenständigen EU-Kommissar für die Integration der Minderheit der Roma, wie von den österreichischen EU-Abgeordneten Hannes Swoboda und Christa Prets Anfang des Jahres 2004 geäußert wurden, als unrealistisch und überhöht.⁵⁸⁵ Die EU-Kommission wird sich nur schrittweise, auf mehreren Ebenen und durch neue *policy*-Modelle der Roma-Problematik annähern können.⁵⁸⁶

Die Frage nach den Sozialisierungs- und Lerneffekten anhand von *best practices* stellt sich bei der Roma-Problematik ganz besonders. Internationale Initiativen wie die *Decade of Roma Inclusion* könnten dabei Anstöße geben und Erfahrungswerte in einem internationalen Kontext nutzbar machen. Hier ist vor allem auf die Rolle von NGOs und transnationalen Netzwerken zu verweisen - im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen der EU und den Mitgliedsländern spielen sie eine immer wichtigere Rolle. Die Aktivitäten auf EU-Ebene

⁵⁸² Ob sich diese nationalen Modelle - etwa spezieller Abteilungen für Roma-Politik in Exekutiven - auf die europäische Ebene übertragen lassen, bleibt fraglich und soll hier nicht weiter erörtert werden.

⁵⁸³ Aus dem PHARE- Programm wurden allein von 2001 – 2003 etwa 77 Mio. Euro für Roma-bezogene Projekte in den Beitritts- und Kandidatenländern bereit gestellt, davon 16,3 Mio. Euro für Ungarn und 19,5 Mio. Euro für die Slowakei; vgl. Europäische Kommission, 2004:15.

⁵⁸⁴ Vgl. „Frankreich lenkt im Streit mit EU ein“, in Spiegel Online vom 13.10.2010, online abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,722968,00.html> (Stand: 04.04.2011).

⁵⁸⁵ Vgl. Cöster/Pfister, 2005:117f.

⁵⁸⁶ Dabei werden Verfahren der EU-Governance wie die Offene Methode der Koordinierung (OKM), *impact assessment* und *mainstreaming* eine immer wichtigere Rolle spielen (vgl. Kapitel 4.1.1.1.2.).

lassen bereits auf eine sich abzeichnende Diffusion von Innovationen, Ideen und Politikmodellen schließen.

7.3. Rechtliche Entwicklung

Die oben genannten Bemühungen der EU-Minderheitenpolitik entfalteten ihre Wirkung über die betreffenden Gruppen hinaus, indem sie neue institutionelle und minderheitenrechtliche Entwicklungen in den Beitrittsregionen und auf die EU insgesamt anstießen. Die Aktivitäten der EU bestätigen das *spill-over* Szenario, in welchem die Aufnahme von neuen EU-Mitgliedern die Entwicklung der EU-Minderheitenpolitik fördert.⁵⁸⁷

Die EU-Minderheitenpolitik entwickelte sich im Kontext der Osterweiterung von einer zunächst nach außen gerichteten Politik zu einem insgesamt kohärenteren Ansatz. Die Pfadabhängigkeiten der EU-Osterweiterung haben politische und rechtliche Handlungszwänge erzeugt. Die Aufnahme des Minderheitenschutzes im Art. 2 des EU-Vertrages bei den „Grundwerten der Union“ sowie das Inkrafttreten der Grundrechtecharta mit dem Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 sind hierfür beispielhaft.

Bei der Analyse des juristischen und politischen Hintergrundes dieser Neuerungen im EU-Recht wird deutlich, dass die Osterweiterung als Katalysator für die Aufnahme des Minderheitenschutzes in das Primärrecht gewirkt hat. Die Inklusion eines minderheitenrechtlichen Verweises löste schon während der Aushandlung des Verfassungsvertrages im Europäischen Konvent Kontroversen aus. In den Debatten wurde oftmals auf die bestehenden Mechanismen des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE und des Europarats und damit auf die überflüssige Rolle der EU in diesem Bereich verwiesen.⁵⁸⁸

Mit Ausnahme des Art. 21 der Charta der Grundrechte, welche in Teil II des Vertragsentwurfes integriert wurde, enthielt der Verfassungsentwurf des Konvents keinen

⁵⁸⁷ Vgl. de Witte, 2004:109.

⁵⁸⁸ Für die Beiträge und Reden der einzelnen Teilnehmer im Europäischen Konvent siehe http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=CONTRIB (Stand: 04.04.2011).

weiteren Verweis auf Minderheitenrechte.⁵⁸⁹ Trotzdem gab es im Europäischen Konvent einige Vorschläge zur Verbesserung des Minderheitenschutzes in der EU.⁵⁹⁰ Als der erste Entwurf des Vertrages keine weiteren Minderheitenschutzklauseln enthielt, schlug der ungarische Premierminister Medgyessy bei der Diskussion des Entwurfes auf dem Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 eine Vertragsänderung vor: Es sollte kein zusätzlicher Artikel in den Vertrag eingefügt werden, sondern der Artikel I-2 über die Grundwerte der EU durch den Schutz von Minderheiten ergänzt werden. Dieser Vorschlag wurde zwar von anderen Staaten (insbesondere Belgien, Slowakei und Lettland) in den folgenden Regierungskonferenzen torpediert, trotz aller Widerstände jedoch nicht gänzlich verworfen.

Schließlich fand man bei der Fertigstellung des Textes während der irischen Ratspräsidentschaft einen Kompromiss: Vor allem aufgrund der Unnachgiebigkeit der ungarischen Delegation wurde der Minderheitenschutz bei den Grundwerten genannt, allerdings wurde der in internationalen Dokumenten üblichen individualistischen Terminologie Vorzug gegeben. Artikel I-2 nannte bei den Grundwerten die Wahrung der Menschenrechte „einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Dabei wurden die Minderheitenrechte klar den Menschenrechten zugeordnet und eine explizite Referenz zu „nationalen“ Minderheiten vermieden. Nichtsdestotrotz gelangen den Befürwortern des Minderheitenschutzes beträchtliche Erfolge auf der EU-Ebene, da schließlich auch das Kopenhagener Kriterium „Achtung und den Schutz von Minderheiten“ in EU-Binnenrecht überführt wurde.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon Ende 2009 gehört der Minderheitenschutz zu den Grundwerten der EU, welche durch den Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV geschützt werden. Bei eindeutiger Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedsstaat können Stimmrechte des Vertreters dieses Mitgliedsstaates im Rat entzogen werden. Allerdings kann das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV nicht als routinemäßiges Verfahren angewandt werden - es wird vielmehr verstanden als eine Notklausel für den Extremfall, in dem die Situation in einem Mitgliedsstaat unhaltbar geworden ist.⁵⁹¹ Durch die Änderungen des Vertrags von Lissabon können die einzelnen Akteure auf der EU-Ebene den Frühwarnmechanismus des Art. 7 für ein systematisches

⁵⁸⁹ Art. 21 GRC verbietet die Diskriminierung aufgrund von Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheit“; vgl. Europäischer Konvent: „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“, Brüssel, 18. Juli 2003; siehe <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> (Stand: 04.04.2011).

⁵⁹⁰ Vgl. Vizi, 2005:89.

⁵⁹¹ Vgl. De Schutter, 2008:261.

monitoring der Situation der Minderheiten in den einzelnen Mitgliedsstaaten nutzen - ein Anspruch, den die Europäische Kommission schon frühzeitig für sich geltend gemacht hat.⁵⁹²

Mit der Reform der Gemeinschaftsverträge war aber noch kein effektives Minderheitenschutzregime innerhalb der EU geschaffen, zumal ein jahrelanger Ratifizierungs- und Reformprozess die Umsetzung des Vertrages blockierte. Die weiterhin bestehende normative Lücke zwischen dem Binnen- und Außenrecht der Union wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon, welcher inhaltlich größtenteils auf den gescheiterten Verfassungsvertrag zurückgeht, geschlossen.

Dieses Beispiel veranschaulicht den reziproken Effekt der Osterweiterung zwischen der EU und den MOEL: Die Auswirkungen der Erweiterung in ihrer Gesamtheit der politischen und rechtlichen Implikationen betreffen sowohl die Beitrittsländer als auch die EU selbst. Die Anerkennung von Minderheitenrechten im EU-Primärrecht kann deshalb als normative Umkehrung der von der EU nach außen vertretenen Prioritäten im Beitrittsprozess verstanden werden. Es wurde also eine externe Politik im Beitrittsprozess aufgrund der Rückkopplungseffekte nach der Osterweiterung zu einer allgemeinen EU-Norm internalisiert.

Die Analyse zeigt, wie wichtig die Rolle von „Agenten des Wandels“ (oder: *norm entrepreneurs*) im Zusammenhang mit der Minderheitenpolitik ist.⁵⁹³ Ungarn ist im Erweiterungsprozess als staatlicher Akteur aufgetreten, der sich neben vielen anderen Akteuren auf internationaler Ebene für Minderheitenrechte eingesetzt hat. Ungarn hat also schon bevor es Mitglied wurde im Reformprozess der EU seine Interessen in der EU vertreten und die sich verändernden Opportunitätsstrukturen genutzt. Die Präferenzen Ungarns und anderer minderheiteninteressierter Staaten widersprachen aber den Interessen einiger alter Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten. Im Verhandlungsprozess konnten sich allerdings die Befürworter des Minderheitenschutzes weitestgehend durchsetzen und schufen eine rechtliche Grundlage für die inkrementelle Weiterentwicklung der EU-Minderheitenpolitik.

Welche Implikationen haben diese Erkenntnisse auf die theoretische Weiterentwicklung des Europäisierungs-Konzepts? Zwei zentrale Annahmen der Europäisierungs-Literatur werden im Folgenden zur Diskussion gestellt: Der *top-down* Ansatz und die normative Inkompatibilität (*misfit*) nationaler gegenüber internationaler Institutionen.

⁵⁹² Vgl. Europäische Kommission, 2003(a):8.

⁵⁹³ Vgl. Wiener/Schwellnus, 2004:456.

Unter Europäisierung wird in der politikwissenschaftlichen Literatur gemeinhin der Prozess der Institutionalisierung von Regeln der Europäischen Union unterhalb und außerhalb der EU-Ebene verstanden.⁵⁹⁴ Dieser Definition liegt ein einseitiges und hierarchisches Verständnis von Institutionentransfer zugrunde. Unsere Studie belegt vielmehr, dass es sich im Bereich des Minderheitenschutzes um einen reziproken Prozess handelt, in welchem die Interaktionen der Akteure und Politiknetzwerke formalisiert werden. Dabei werden politische, rechtliche und soziale Institutionen durch gegenseitigen Politiktransfer beziehungsweise durch Diffusion auf europäischer Ebene etabliert. Die beteiligten Akteure nutzen die sich ändernden strukturellen und systemischen Bedingungen, um ihre Interessen durchzusetzen.⁵⁹⁵ Es handelt sich nicht um einen *top-down* Prozess, sondern um eine wechselseitiges *uploading* und *downloading* von Präferenzen zwischen der staatlichen und der EU-Ebene (siehe Schaubild 5).

Die zweite, hier problematisierte Annahme des Europäisierungsansatzes ist, dass als Voraussetzung für den innerstaatlichen Wandel eine Diskrepanz (*misfit*) zwischen europäischen und nationalstaatlichen Politiken existiert. Die Frage nach der Kompatibilität zwischen nationaler und EU-Ebene betrifft sowohl Politiken als auch Institutionen.⁵⁹⁶ Da *policy misfits* innenpolitische Adaptionskosten verursachen, versuchen die EU-Mitgliedsstaaten ihre Politiken auf die EU-Ebene zu übertragen um ihre *Compliance*-Probleme zu verringern.⁵⁹⁷ Somit entsteht ein Regulierungs-Wettbewerb auf der EU-Ebene unter stetiger Zunahme und Machtverschiebungen der Akteure. Da es aber unwahrscheinlich ist, dass dieselbe Gruppe von EU-Staaten wiederholt ihre Präferenzen auf der europäischen Ebene durchsetzen, entsteht ein *patchwork* der EU-Regeln. Dieses *patchwork* erzeugt wiederum erhebliche *misfits* mit denjenigen Staaten, denen es nicht gelungen ist, ihre Präferenzen auf die EU-Ebene „hochzuladen“. Der reziproke Effekt äußert sich dann dadurch, dass diese Staaten ihre Politiken und Institutionen durch intendierte und nichtintendierte, formelle und informelle Prozesse der Europäisierung ändern müssen: „As a result, all member states - including the ‚big three‘, Great Britain, France and Germany- face significant, albeit

⁵⁹⁴ Vgl. Kapitel 1.3.

⁵⁹⁵ Die Strukturen zwischen der EU und den MOEL haben sich mit der Osterweiterung fundamental geändert: Die asymmetrische Interdependenz wurde nivelliert, da die MOEL als fortan gleichwertige Spieler in das „Subsystem“ der EU eingetreten sind; vgl. Opitz, 2007:314.

⁵⁹⁶ Vgl. Börzel/Risse, 2003:61f.

⁵⁹⁷ Gemäß der rationalistischen Grundannahmen wird die Intensität des Handlungszwanges danach beurteilt, welche Kosten bzw. Nutzen sie bewirken; vgl. dazu Opitz, 2007:272ff.

different degrees of adaptational pressures when they have to download European policies.“⁵⁹⁸

Das Beispiel des Minderheitenschutzes zeigt, dass ein *misfit* auf beiden Seiten des reziproken Politiktransfers bestehen kann. Aufgrund mangelnder Normkonsistenz sah sich die EU nach der Erweiterung mit einer rechtlichen und institutionellen Diskrepanz konfrontiert. Der von den MOEL im Beitrittsprozess geforderte Minderheitenschutz musste allein schon aus Gründen der Kohärenz in EU-Recht übertragen werden. In Artikel 3 des EU-Vertrages (in der Fassung des Vertrages von Amsterdam) wird dem Kohärenzprinzip Rechnung getragen:

„Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt. Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher“.

Dieses Prinzip wird auch im AEUV erwähnt, in dem es im Artikel 7 heißt: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung“.

Bei der inkrementellen Weiterentwicklung des Minderheitenrechts spielte aber nicht nur die Kohäsionspolitik und das Kohärenzgebot eine Rolle, sondern auch die Glaubwürdigkeit der EU als Akteur im Minderheiten- und Menschenrechtssektor.⁵⁹⁹ In Anbetracht weiterer Erweiterungsrunden mit Staaten, in denen beträchtliche nationale und ethnische Minderheiten leben, hat die EU die Diskrepanz zwischen „Minderheiteninnenpolitik“ und „Minderheitenaußenpolitik“ verringern können. Damit ist der „doppelte Standard“ in der praktischen Politik aber nicht komplett aufgehoben - die EU wird auch in Zukunft nach außen schärfere Bedingungen stellen als nach innen - bis diese normative Lücke geschlossen ist.

⁵⁹⁸ Börzel/Risse, 2003:62.

⁵⁹⁹ Zu den sich verändernden Akteurspielräumen der EU-Organe im Beitrittsprozess vgl. Opitz, 2007:282ff.

SCHLUSSWORT

8. Schlusswort

Wie die Auswertung der Fallstudien in Kapitel 6 gezeigt hat, ist das Modell der externen Anreize geeignet für die Untersuchung des Minderheitenschutzes im Zuge der EU-Osterweiterung. Trotz der Vielzahl der Akteure und Einflussfaktoren in der Minderheitenpolitik konnten die unabhängigen Variablen auf zwei wesentliche Komponenten effektiver Konditionalitätspolitik reduziert werden: Die Klarheit der Bedingungen und die Stärke der Konditionalität. An den Konditionalitätskonstellationen konnte die Effektivität der EU-Minderheitenpolitik im Erweiterungsprozess untersucht werden.

Die Ergebnisse bestätigen größtenteils unsere eingangs gestellten Hypothesen und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Die Minderheitenpolitik der EU entstand vorwiegend durch rationale Kosten-Nutzen-Erwägungen. Anfang der 1990er Jahre entwickelten europäische Akteure ein starkes Sicherheitsinteresse, da Minderheitenkonflikte in Mittel- und Osteuropa Kosten für die beteiligten Akteure und der EU als solche aufwerfen. Mit der Erweiterung und der Vertiefung der EU steigt die Kostenanfälligkeit gegenüber diesen, nun internalisierten Konflikten.
- (2) Die EU verstand sich auch zunehmend als Akteur im Menschenrechtsbereich. Die Menschenrechtspolitik, zu dem auch der Minderheitenschutz zählt, zeugt nicht nur von dem normativen Rollenverständnis der EU, sondern dient auch materiellen Interessen.
- (3) Der Minderheitenschutz wurde von den europäischen Akteuren zunehmend als Instrument der Kostenreduzierung und als Mittel der Konfliktprävention angesehen. In der EU-Osterweiterung wurden den Beitrittsstaaten erstmals auch Bedingungen in der Minderheitenpolitik gestellt (Konditionalitätspolitik).
- (4) Konditionalität im Bereich des Minderheitenschutzes hat sich als wirksam und nachhaltig erwiesen, wenn die Anreize (also die Aussicht auf finanzielle und institutionelle Belohnung durch die EU) so konditional, klar, glaubwürdig und hoch waren, dass sie die innenpolitischen Kosten der Erfüllung der EU-Bedingungen überstiegen.

Aus diesen Beobachtungen ergeben sich eine Reihe von theoretischen Implikationen für die Europaforschung, wie sie in Kapitel 6 und 7 dargelegt sind. Die Minderheitenpolitik ist trotz der Rückkoppelungseffekte durch die Osterweiterung auf der EU-Ebene immer noch ein sehr heterogenes und sich dynamisch entwickelndes Politikfeld. Der doppelte Standard konnte zwar im Zuge der internen EU-Reformen weitgehend aufgelöst werden. Von einer Finalität im EU-Minderheitenschutz kann aber nicht die Rede sein, müssen doch die normativen Neuerungen des Vertrages von Lissabon durch die EU-Akteure ausgestaltet werden.

Mit den Ende 2009 vollzogenen Anpassungen im EU-Vertragswerk spielt der Minderheitenschutz nicht mehr die rechtliche und politische Sonderrolle, wie bei den vorherigen Erweiterungen. Die Analyse hat gezeigt, dass der Politiktransfer Rückkopplungsprozesse beinhaltet und mitunter zu inkrementellen Veränderungen der EU-Struktur führt.

Der Minderheitenschutz wird bei zukünftigen Erweiterungen der EU eine zentrale Rolle einnehmen. In den südosteuropäischen Kandidatenländern Kroatien, Mazedonien und Türkei leben bedeutende nationale und ethnische Minderheiten und es gibt eine ganze Reihe ungelöster oder latenter Minderheitenkonflikte in dieser Region. Die EU wird in den Verhandlungen mit diesen und weiteren Bewerberländern ihr Konditionalitätskonzept weiterentwickeln und verfeinern müssen. Dabei muss die EU auch ihr Profil als Akteur in der Menschenrechts- und Minderheitenpolitik weiter schärfen.

Die EU sollte im weiteren Beitrittsprozess sicherstellen, dass in Bereichen, in denen die Konditionalität schwach ist (etwa bei den kollektiven Rechten), die nötigen Reformen schon vor dem Beitritt geleistet und implementiert werden. Wie die Studie gezeigt hat, ist mit *compliance* nach dem Beitritt nur in Bereichen zu rechnen, in denen die EU auf den gemeinsamen Besitzstand verweisen kann. Da die EU ihre Verhandlungs- und Definitionsmacht gegenüber Beitrittsländern in nicht-vergemeinschafteten Politikbereichen nach der vollzogenen Erweiterung weitgehend verliert, wird „Minderheitenschutz durch Recht“ in der Phase der Post-Erweiterung wichtiger als „Minderheitenschutz durch Politik“.

Ferner sollte die EU den Minderheitenschutz nach innen weiterentwickeln, nicht zuletzt auch um die Verhandlungsbasis gegenüber Bewerberländern zu verbessern. Die rechtlichen und strukturellen Veränderungen müssen nun auch in die politische Praxis umgesetzt werden.

Dabei wird von entscheidender Bedeutung sein, wie die einzelnen EU Akteure mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten und ihren Handlungsspielräumen umgehen.

Die Minderheitenpolitik der EU bleibt ein kontroverses Thema, welches auch weiterhin wissenschaftliche Forschung und politische Diskussionen anregen wird. Das Selbstverständnis der „Zivilmacht“ EU wird auch durch den Umgang mit Minderheiten definiert. Europäische Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Gleichheit stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den Rechten von Menschen, die Minderheiten angehören. Die Verwirklichung der Rechte von nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen wie der Roma wird eine große Zukunftsaufgabe der EU, an der ihre Glaubwürdigkeit - auch gegenüber anderen Regionen in der Welt - gemessen werden wird.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EGMR	Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FIDESZ	<i>Fiatal Demokraták Szövetsége</i> („Bund Junger Demokraten“)
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HZDS	<i>Ludová strana - Hnutie za demokratické Slovensko</i> („Bewegung für eine demokratische Slowakei“)
IGO	Intergouvernementale Organisationen
IPBPR	Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte
MÁÉRT	<i>Magyar Állandó Értekezlet</i> („Ungarische Ständige Konferenz“)
MindG	Ungarisches Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die „Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten“
MOEL	Mittel und Osteuropäische Länder
MSZP	<i>Magyar Szocialista Párt</i> („Ungarische Sozialistische Partei“)
NEKH	<i>Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal</i> („Amt für nationale und ethnische Minderheiten“)
NGO	Nichtregierungsorganisation
OKM	Offene Methode der Koodinierung
PHARE	<i>Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies</i> („Polen und Ungarn: Hilfe zur Restrukturierung der Wirtschaft“)
RÜ	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
SDK	<i>Slovenská demokratická koalícia</i> („Slowakischen Demokratische Koalition“)
SMK-MKP	<i>Strana maďarskej koalície-Magyar Koalíció Pártja</i> („Ungarische Koalitionspartei“)
SNS	<i>Slovenská národná strana</i> („Slowakische Nationalpartei“)
UN	Vereinte Nationen

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Karten

Schaubild 1: Abhängige und unabhängige Variablen.....	14
Schaubild 2: Hierarchie der Minderheitenrechte.....	15
Schaubild 3: Akteure der Minderheitenpolitik.....	18
Schaubild 4: <i>Compliance</i> im Verlauf des Beitrittsprozesses.....	36
Schaubild 5: Reziproker Einfluss der Akteure in der EU-Minderheitenpolitik im Erweiterungsprozess.....	186
Tabelle 1: Mechanismen der Europäisierung.....	22
Tabelle 2: Strategien, Instrumente und Steuerung durch die EU.....	34
Tabelle 3: Minderheiten in Ungarn.....	101
Tabelle 4: EU-Forderungen gegenüber Ungarn.....	126
Tabelle 5: Minderheiten in der Slowakei.....	134
Tabelle 6: EU-Forderungen gegenüber der Slowakei.....	161
Tabelle 7: Minderheitenschutz in Europa – Entwicklung 2001-2006.....	181
Karte 1: Auslandsungarn im Karpatenbecken (um 1990).....	109

Bibliographie

I, Aufsätze, Sammelbänder und Monographien

- Agarin, Timofey/ Brosig, Malte [Hrsg.] (2009): *Minority Integration in Central Eastern Europe. Between Ethnic Diversity and Equality*. Amsterdam/ New York: Rodopi.
- Arnold, Rainer (2001): „Europäische Union und Minderheitenschutz“, in: Manssen, Gerrit/ Banaszak, Boguslav [Hrsg.]: *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Aronson, Elliot/ Wilson, Timothy/ Akert, Robin M.: *Sozialpsychologie*. München: Pearson Studium.
- Beer, Doris (2006): *Ideen auf Reisen. Institutionentransfer in der Politikberatung für die Transformationsländer*. Baden-Baden: Nomos.
- Beichelt, Timm (2004): *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bessenyei-Williams, Margit (2002): „European Integration and Minority Rights: The Case of Hungary and Its Neighbors“, in: Linden, Ronald H. [Hrsg.]: *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Bíró, Anna-Mária/ Kovács Petra [Hrsg.] (2001): *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI/OSI.
- Blénesi, Éva/ Mandel, Kinga (2004): *Kisebbségek és kormánypolitika közép-Európában (2002-2004)*. Budapest: Gondolat- MTK Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Blumenwitz, Dieter (1995): *Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie*. Berlin: Gebr. Mann Verlag.
- Blumenwitz, Dieter [Hrsg.] (2001): *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Blumenwitz, Dieter/ Gornig, Gilbert/ Murswiek, Dietrich [Hrsg.] (2004): *Minderheitenschutz und Demokratie*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Bokulic, Snjezana mit Florian Bieber, Anna-Maria Biró, Emelyne Cheney (2006): *Minority Rights Advocacy in the European Union: A Guide for NGOs in South-East Europe*. London: Minority Rights Group International.
- Börzel, Tanja (2006): „Deep Impact? Europeanization and Eastern Enlargement“, in: Kutter, Amelie / Trappmann, Vera [Hrsg.]: *Das Erbe des Beitritts: Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden: Nomos.

- Börzel, Tanja/ Risse, Thomas (2003): „Conceptualizing the Domestic Impact of Europe“, in Featherstone K./ Radaelli C. [Hrsg.]: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Bos, Ellen/ Dieringer, Jürgen [Hrsg.] (2008): *Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bricke, Dieter W. (1995): *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen*. Baden-Baden: Nomos.
- Brubaker, Rogers (2004): *Ethnicity without Groups*. London: Harvard University Press.
- Brunner, Georg (1996): *Nationalitätenkonflikte und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brunner, Georg (1999): „Minderheitenrechtliche Regelungskonzepte in Osteuropa“, in: Brunner, Georg/ Meissner, Boris [Hrsg.]: *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*. Berlin: Verlag Arno Spitz.
- Brunner, Georg (2001): „Autonomiekonzepte zum Minderheitenschutz- Bestandsaufnahme und Perspektiven“, in: Manssen, Gerrit/ Banaszak, Boguslav [Hrsg.]: *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Brunner, Georg/ Meissner, Boris [Hrsg.] (1999): *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*. Berlin: Verlag Arno Spitz.
- Brunner, Georg (2002): „EU-Minderheitenpolitik und kollektive Menschenrechte. Eine Replik auf Sabine Riedel“, in: *Osteuropa* 52, S. 220-228.
- Brunner, Georg/ Küpper, Herbert (2004): „Ungarn“, in: Institut für Ostrecht: *Minderheitenschutz im östlichen Europa*. Online abrufbar unter: http://www.uni-koeln.de/jurfak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Ungarn/Ungarn_Brunner_Kuopper.pdf (Stand: 04.04.2011).
- Brusis, Martin (2003): „The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries“, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003.
- Brusis, Martin (2005): „European Union enlargement and the Europeanisation of Eastern Europe: research puzzles and policy issues“, in: Manfeldová, Zdenka/ Sparschuh, Vera/ Wenninger Agnieszka [Hrsg.]: *Patterns of Europeanisation in Central and Eastern Europe*. Hamburg: Reinhold Krämer Verlag.
- Brusis, Martin (2010): „Institutionentransfer und Regionalstudien. Politikwissenschaftliche Überlegungen“, in: *Osteuropa*, 9/2010, S. 71-79.
- Buček, Ján (2001): „Responding to Diversity: Solutions at the Local Level in Slovakia“, in: Bíró, Anna-Mária / Kovács, Petra [Hrsg.]: *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI/OSI.

- Burri, Thomas (2010); *Models of Autonomy? Case Studies of Minority Regimes in Hungary and French Polynesia*. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Bútorá, Martin/ Mesežnikov, Grigorij/ Kollár, Miroslav [Hrsg.] (2009): Slovakia 2008. Trends in Quality of Democracy. Bratislava: Insitute for Public Affairs.
- Bútorá, Martin/ Mesežnikov, Grigorij/ Kollár, Miroslav [Hrsg.] (2010): Slovakia 2009. Trends in Quality of Democracy. Bratislava: Insitute for Public Affairs.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organization* 55/3, S. 554-588.
- Connolly, William (1983): *The Terms of Political Discourse*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cöster, Anna Caroline/ Pfister, Monika (2005). "Die Situation der Roma nach der EU-Osterweiterung am Beispiel der Slowakischen Republik", in: Matter, Max [Hrsg.]: *Die Situation der Roma nach der EU-Osterweiterung*. Göttingen: V&R unipress.
- Csergo, Zsuzsa (2007): *Talk of the Nation. Language and Conflict in Romania and Slovakia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Daftari, Farimah/ Gál, Kinga (2003): "The 1999 Slovak Minority Language Law: Internal or External Politics?", in: Daftari, Farimah/ Grin, Francois [Hrsg.]: *Nation-building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Budapest: OSI/LGI.
- De Schutter, Olivier (2008): „The Framework Convention on the Protections of National Minorities and the Law of the European Union“, in: Verstichel, Annelies/ Alen, André/ De Witte, Bruno/ Lemmens, Paul [Hrsg.]: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?*. Antwerpen/ Oxford/ Portland: Intersentia.
- De Witte, Bruno (2004): „The Constitutional Ressources for an EU Minority Protection Policy“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*. Budapest: OSI/LGI.
- Dieringer, Jürgen (2002): „Staatshandeln auf fremdem Territorium? Das ungarische Statusgesetz 2001“, in: Sturm, Roland [Hrsg.]: *Grenzen und Grenzüberschreitungen - Brücken von Region zu Region*. Erlangen: Zentralinstitut für Regionalforschung.
- Dieringer, Jürgen (2008): „Das politische System der Republik Ungarn“, in: *Südosteuropa* 56:2, S. 163-182.
- Dieringer, Jürgen (2009): *Das politische System der Republik Ungarn : Entstehung, Entwicklung, Europäisierung*. Opladen: Barbara Budrich.
- Dimitrova, Antoaneta/ Rhinard, Marc (2005): „The power of norms in the transposition of EU directives“, in: *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 9 (2005) Nr. 16.

- Dolowitz, David/ Marsh, David (2000): „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, in: *Governance*, 1/2000, S. 5-24.
- Dóstaľ, Ondrej (2006): „Ethnic Minorities“, in: Bútorá, Martin / Kollár, Miroslav/ Mesežnikov, Grigorij [Hrsg.]: *Slovakia 2005. A global Report on the States of Society*. Bratislava: Institute for Public Affairs.
- Eiler, Ferenc (2001): „Ergebnisse und Probleme des Systems der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn. Dilemmas einer gesetzlichen Regelung“, in: *Der Donauraum*. Nr. 3/2001, S. 85-92.
- Epiney, Astrid/ Hufeld, Ulrich [Hrsg.] (2009): *Europäisches Verfassungsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Fierro, Elena (2003): *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. Den Haag: Martus Nijhoff.
- Gál, Kinga [Hrsg.] (2002): *Minority Governance in Europe*. Budapest: OSI/ LGI.
- Grabbe, Heather (2001): „How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 1013-1031.
- Grabbe, Heather (2006): *The EU's Transformative Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Guy, Will (2009): „EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward“, in: Sigona, Nando/ Trehan, Nidhi [Hrsg.]: *Romani Politics in Contemporary Europe*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Heidbreder, Eva G./ Carrasco, Laura (2003): „Assessing the Assessment: A Review of the Application Criterion Minority Protection by the European Commission“, in: *European Institute of Public Administration Working Papers*, 2003/W4.
- Heintze, Hans-Joachim (1998): *Moderner Minderheitenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung?*. Bonn: Dietz.
- Heintze, Hans-Joachim (2008): „Collective Rights in the Context of EU Accession“, in: Weller, Marc / Blacklock, Denika / Nobbs, Katherine [Hrsg.]: *The Protection of Minorities in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Hilpold, Peter (2001): „Minderheiten im Unionsrecht“, in: *Archiv des Völkerrechts (AVR)*, Bd. 39, 2001, S. 432-471.
- Hilpold, Peter (2006): „Minderheiten im Recht der Europäischen Union“, in: Pan, Christoph / Pfeil, Beate S. [Hrsg.] : *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 3*, wissenschaftliche Leitung: Peter Pernthaler. Wien/New York: Springer.
- Hobe, Stephan (2008): *Einführung in das Völkerrecht*. Tübingen: A. Francke.

- Hoffmeister, Frank (2004): „Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*, Budapest: OSI/LGI 2004.
- Hofmann, Mahulena (2005): „Slowakei“, in: Institut für Ostrecht: *Minderheitenschutz im östlichen Europa*. Online abrufbar unter: http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Slowakei/Slowakei_Hofmann.pdf (Stand: 04.04.2011)
- Hofmann, Rainer (1999): „Das nationale Minderheitenrecht in Osteuropa. Gegenwärtiger Stand und aktuelle Perspektiven“, in: Brunner, Georg / Meissner, Boris [Hrsg.]: *Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa*. Berlin: Verlag Arno Spitz.
- Hofmann, Rainer (2006): „Der Schutz von Minderheiten in Europa“, in: Weidenfeld, Werner [Hrsg.]: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Hofmann, Rainer/ Erik Fridberg (2004): „The Enlarged EU and the Council of Europe: Transfer of Standards and the Quest for Future Cooperation in Minority Protection“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*, Budapest: OSI/LGI 2004.
- Holzinger, Katharina/ Jürgens, Helge/ Knill, Christoph (2007): „Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 38, S. 11-38.
- Hufeld, Ulrich/ Müller-Graff, Peter-Christian / Okruch, Stefan [Hrsg.] (2007): *Nachbarschaften innerhalb der EU in Mitteleuropa*. Tübingen: Nomos.
- Hughes, John/ Sasse, Gwendolyn (2003): „Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs“, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003.
- Ieda, Osamu [Hrsg.] (2006): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hokkaido: Slavic Research Center.
- Institut für Ostrecht (2005): *Minderheitenschutz im östlichen Europa*. Online abrufbar unter: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/index.htm> (zuletzt aktualisiert am 06.12.2005, Stand: 04.04.2011).
- Ismayr, Wolfgang [Hrsg.] (2004): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ismayr, Wolfgang [Hrsg.] (2010): *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarábik, Balázs (2003): „Recent Developments in Slovak Political Life“, in: Robotin, Monica/ Salat, Levente [Hrsg.]: *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Budapest: LGI/OSI.

- Johnson, Carter (2006): „The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe“, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 13, S. 27-51.
- Kaiser, Angela (2005): *Minderheitenschutz in der Europäischen Union. Eine Untersuchung des "doppelten Standards" des EU-Minderheitenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Kaltenbach, Jenő (2001): „From Paper to Practice in Hungary: The Protection and Involvement of Minorities in Governance“, in: Bíró, Anna-Mária/ Kovács Petra [Hrsg.]: *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest. LGI/OSI.
- Kaltenbach, Jenő (2007): „Minderheitenrechte in der Dritten Republik Ungarns“, in: Hufeld, Ulrich/ Müller-Graff, Peter-Christian/ Okruch, Stefan [Hrsg.]: *Nachbarschaften innerhalb der EU in Mitteleuropa*. Tübingen: Nomos.
- Kelley, Judith (2004a): *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- Kelley, Judith (2004b): „International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions“, in: *International Organization* 58, S. 425-457.
- Kipke, Rüdiger (2004): „Das politische System der Slowakei“, in Ismayr, Wolfgang [Hrsg.]: *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kipke, Rüdiger (2010): „Das politische System der Slowakei“, in Ismayr, Wolfgang [Hrsg.]: *Die politischen Systeme Osteuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kiss, László J. (2008): „Integration, Nation und Modernisierung – Ungarns Außenpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts“, in: Bos, Ellen / Dieringer, Jürgen [Hrsg.] (2008): *Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kneuer, Marianne (2007): *Demokratisierung durch die EU: Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kocsis, Károly/ Kocsis-Hodosi, Eszter (1998): *Ethnic Geography of the Hungarian Minorities in the Carpathian Basin*. Budapest: Geographical Research Institute of Hungarian Academy of Sciences.
- Kocsis, Károly (2006): *Etnikai térfolyamatok a Kárpát-medence határainkon túli régióiban (1989-2002)*. Budapest: MTA Földrajztudományi Kutatóintézet.
- Kocsis, Károly (2007): *South Eastern Europe in Maps*. Budapest: HAS Geographical Research Institute.

- Kraas, Frauke/ Stadelbauer, Jörg (2002): *Nationalitäten und Minderheiten in Mittel- und Osteuropa*. Wien: Braumüller.
- Kreile, Michael (2006): „Die Osterweiterung der Europäischen Union“, in: Weidenfeld, Werner [Hrsg.]: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Krizsán, Andrea (2000): „The Hungarian Minority Protection System: a flexible approach to the adjudication of ethnic claims“, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26/2, S. 247-262.
- Krugmann, Michael (2004): *Das Recht der Minderheiten. Legimitationen und Grenzen des Minderheitenschutzes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Küpper, Herbert (1998): *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*. München: R. Oldenburg.
- Küpper, Herbert (2006): „Nach dem ‚Statusgesetz‘: Weitere Anläufe zur Lösung der Frage der, Ungarn jenseits der Grenzen“, in: *Südosteuropa* 56/1, S. 1-24.
- Küpper, Herbert (2007a): *Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Küpper, Herbert (2007b): „Grenzüberschreitende Minderheiten im Karpatenbecken: Die Fürsorge Ungarns für die magyarischen Minderheiten in den Nachbarländern“, in: Hufeld, Ulrich/ Müller-Graff, Peter-Christian/ Okruch, Stefan [Hrsg.]: *Nachbarschaften innerhalb der EU in Mitteleuropa*. Tübingen: Nomos.
- Küpper, Herbert (2009): Die rechtliche Definierbarkeit von Minderheiten und ihren Angehörigen. Das Beispiel Ungarn, in: Vitári, Zsolt [Hrsg.]: *Minderheiten und Mehrheiten in ihren Wechselbeziehungen im südöstlichen Mitteleuropa. Festschrift für Gerhard Seewann zum 65. Geburtstag*. Pécs: Universität Pécs.
- Küpper, Herbert/ Brunner, Georg (2002): „European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance“, in: Gál, Kinga [Hrsg.]: *Minority Governance in Europe*. Budapest: LGI.
- Kutter, Amelie/ Trappmann, Vera [Hrsg.] (2006): *Das Erbe des Beitritts: Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Kymlicka, Will (2000): „Nation-building and minority rights: comparing West and East“, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26/2, S. 183-212.
- Kymlicka, Will (2008): „The Evolving Basis of European Norms of Miority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy“, in: Weller, Marc/ Blacklock, Denika/ Nobbs, Katherine [Hrsg.]: *The Protection of Minorities in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Ladrech, Robert (1994) „Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France“, in: *Journal of Common Market Studies*, 32(1), S. 69-88.

- Liégeois Jean-Pierre (2005): „Les Roms au coeur de l'Europe“, in: *Le Courrier des Pays de l'Est* 2005/6, Nr. 1052, S. 19-29.
- Lippert, Barbara/ Umbach, Gaby/ Wessels, Wolfgang (2001): „Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power“, in: *Journal of European Public Policy*, 8: 6, S. 980 - 1012.
- Lippert, Barbara/ Umbach, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system*. Baden-Baden: Nomos.
- Lippert, Barbara (2006): „Erweiterung“, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: *Europa von A bis Z*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Majtényi, Balázs / Vizi, Balázs (2003): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai: dokumentumgyűjtemény*. Budapest: Gondolat Kiadó, MTA Jogtudományi Intézet, MTA Kisebbségkutató Intézet.
- Malloy, Tove H. (2005): *National Minority Rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Manssen, Gerrit/ Banaszak, Boguslav [Hrsg.] (2001): *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- March, James/ Olsen, Johan (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basics of Politics*. New York: The Free Press.
- Marušak, Martin/ Singer, Leo (2009): „Social Unrest in Slovakia 2004: Romani Reaction to Neoliberal ‚Reforms‘“, in: Sigona, Nando/ Trehan, Nidhi [Hrsg.]: *Romani Politics in Contemporary Europe*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Matter, Max [Hrsg.] (2005): *Die Situation der Roma nach der EU-Osterweiterung*. Göttingen: V&R unipress.
- McGarry, Aiden (2009): „Round Pegs in Square Holes: Integrating the Romani Community in Hungary“, in: Agarín, Timofey/ Brosig, Malte [Hrsg.]: *Minority Integration in Central Eastern Europe. Between Ethnic Diversity and Equality*. Amsterdam/ New York: Rodopi.
- McGarry, Aiden (2010): *Who Speaks for Roma? Political Representation of a Transnational Minority Community*. New York: Continuum.
- McGarry, John/ Keating, Michael (2006): *European Integration and the Nationalities Question*. Oxon: Routledge.
- Meijknecht, Anna K. (2004): *Minority protection, standards and reality: implementation of Council of Europe standards in Slovakia, Romania and Bulgaria*. The Hague: T.M.C. Asser Press.

- Mihok, Brigitte (1999): *Vergleichende Studie zur Situation der Minderheiten in Ungarn und Rumänien (1989-1996) unter besonderer Berücksichtigung der Roma*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Minority Rights Group (1997): *World Directory of Minorities*. London: MRG International.
- Murswiek, Dietrich (2001): „Das Verhältnis des Minderheitenschutzes zum Selbstbestimmungsrecht der Völker“, in: Blumenwitz, Dieter [Hrsg.]: *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Némethová, Diana/ Öllös, László (2003): „Hungarians in the Slovak Government“, in: Robotin, Monica/ Salat, Levente [Hrsg.]: *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Budapest: LGI/OSI.
- Nußberger, Angelika (2005): „Das Minderheitenrecht der Staaten Mittel- und Osteuropas in der Konsolidierungsphase“, in: Institut für Ostrecht: *Minderheitenschutz im östlichen Europa*. Online abrufbar unter <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/index.htm> (Stand: 04.04.2011).
- O’Dwyer, Conor (2006): *Runaway State-building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Open Society Institute [Hrsg.] (2001): *Monitoring the Accession Process: Minority Protection*. Budapest: OSI.
- Open Society Institute [Hrsg.] (2002): *Monitoring the Accession Process: Minority Protection*. Budapest: OSI.
- Opitz, Maximilian (2007): *Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union: Probleme, Potentiale, Perspektiven*. Berlin: LIT-Verlag.
- Opitz, Maximilian (2008a): *European Governance: Neue Chancen für den Minderheitenschutz in der Europäischen Union*. München: INTEREG.
- Opitz, Maximilian (2008b): „Politikwissenschaft und Minderheitenschutz- Ein Streifzug über altes und neues Terrain“, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 3, S.165-179.
- Pan, Christoph/ Pfeil, Beate S. (2000): *Die Volksgruppen in Europa. Ein Handbuch*. Wien: Braumüller.
- Pan, Christoph/ Pfeil, Beate S. (2006a): *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 2, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Wien/ New York: Springer.
- Pan, Christoph/ Pfeil, Beate S. [Hrsg.] (2006b): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Band 3*, wissenschaftliche Leitung: Peter Pernthaler. Wien/ New York: Springer

- Pentassuglia, Gaetano (2002): *Minorities in International Law: an Introductory Study*. Straßburg: Council of Europe Publishing.
- Pentassuglia, Gaetano [Hrsg.] (2004): *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*. Straßburg: Council of Europe Publishing.
- Petretei, József (2001): „Die verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in Ungarn“, in: Manssen, Gerrit / Banaszak, Boguslav [Hrsg.]: *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Pridham, Geoffrey (2002) „The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Mečiar and Dzurinda Governments Compared“, in: *Europe-Asia Studies*, 54: 2, S. 203-227.
- Pridham, Geoffrey (2008): „Status Quo Bias or Institutionalisation for Reversibility?: The EU's Political Conditionality, Post-Accession Tendencies and Democratic Consolidation in Slovakia“, in: *Europe-Asia Studies*, 60:3, S. 432-454.
- Putnam, Robert (1988): „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.“, in *International Organization* 43, S. 427-460.
- Radaelli, Claudio M. (2000a): „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, in: *European Integration online Papers*, Vol 4, Nr. 8.
- Radaelli, Claudio M. (2000b): „Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy“, in: *Governance*, 1/2000, S. 25-43.
- Ram, Melanie H. (2003): „Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania“, in: *Studies in Comparative International Development* 38/2, S. 28-56.
- Ram, Melanie H. (2010): „Interests, Norms and Advocacy: Explaining the Emergence of the Roma onto the EU's Agenda“, in: *Ethnopolitics*, 9: 2, S. 197-217.
- Rechel, Bernd [Hrsg.] (2009): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Oxon: Routledge.
- Riedel, Sabine (2001a): „Minderheitenpolitik im Prozeß der EU-Erweiterung: Dynamisierung ethnischer Konflikte durch positive Diskriminierung“, in: *Osteuropa* 51/11.
- Riedel, Sabine (2001b): „Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive. Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung“, in: *SWP- Studie* 2001/ S 24.
- Riedel, Sabine (2006): „Instrumentarien des Minderheitenschutzes in Europa“, in: Salzborn, Samuel [Hrsg.]: *Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze*. Innsbruck: Studienverlag.
- Riedel, Sabine (2007): „Ambivalenzen des Minderheitenschutzes: Internationale Organisationen auf dem Prüfstand“, in: *Osteuropa* 57/11, S. 47-67.

- Robotin, Monica/ Salat, Levente [Hrsg.] (2003): *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*. Budapest: LGI/OSI.
- Romsics, Ignác (2007): *Magyarország története*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Sadurski, Wojciech (2008): „Minority Protection in Central Europe and Accession to the EU“, in: Weller, Marc/ Blacklock, Denika/ Nobbs, Katherine [Hrsg.]: *The Protection of Minorities in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Salzborn, Samuel [Hrsg.] (2006a): *Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze*. Innsbruck: Studienverlag.
- Salzborn, Samuel (2006b): „Minderheitenkonflikte in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Kontroversen und Lösungsstrategien“, in: Salzborn, Samuel [Hrsg.]: *Minderheitenkonflikte in Europa. Fallbeispiele und Lösungsansätze*. Innsbruck: Studienverlag.
- Sándor-Szalay, Elisabeth (2004): „Minderheit: ein permanentes Konfliktpotential? Ein Mythos aus mitteleuropäischer Sicht“, in: Blumenwitz, Dieter/ Gornig, Gilbert/ Murswiek, Dietrich [Hrsg.]: *Minderheitenschutz und Demokratie*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Sasse, Gwendolyn (2004): „Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?“, in: Toggenburg, Gabriel [Hrsg.]: *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*. Budapest: OSI/LGI.
- Sasse, Gwendolyn (2005): „EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, in: *EUI Working Papers* 16.
- Sasse, Gwendolyn (2006): „National Minorities and EU Enlargement: External or Domestic Incentives for Accomodation?“, in: McGarry, John, Keating, Michael [Hrsg.]: *European Integration and the Nationalities Question*. Oxon: Routledge.
- Sasse, Gwendolyn (2008): „The Politics of EU Conditionality: The Norm of Minority Protection During and Beyond EU Accession“, in: *Journal of European Public Policy* 15/6, S. 842-860.
- Sasse, Gwendolyn (2009): „Tracing the Construction and Effects of EU Conditionality“, in: Rechel, Bernd [Hrsg.]: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, Oxon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank (2001): „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union“, in: *International Organization* 55/1, S. 47-80.
- Schimmelfennig, Frank (2004): „Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas“, in: *Leviathan* 32/2, S. 250-268.
- Schimmelfennig, Frank (2005): „The community trap. Liberal norms, rhetorical action and the eastern enlargement of the European Union“, in: Schimmelfennig, Frank,

- Sedelmeier, Ulrich [Hrsg.]: *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Oxon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank (2008): „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, in: *Journal of European Public Policy* 15/6, S. 918-937.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich [Hrsg.] (2005a): *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Oxon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich (2005b): „The politics of EU enlargement: theoretical and comparative perspectives“, in: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich [Hrsg.]: *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Oxon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich [Hrsg.] (2005c): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, Frank/ Engert, Stefan/ Knobel, Heiko (2005): „The Impact of EU Political Conditionality“, in: Schimmelfennig, Frank / Sedelmeier, Ulrich [Hrsg.]: *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Oxon: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank/ Engert, Stefan/ Knobel, Heiko (2006): *International Socialisation in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank/ Schweltnus, Guido (2007): „Politiktransfer durch politische Konditionalität. Der Einfluss der EU auf die Nichtdiskriminierungs- und Minderheitenschutzgesetzgebung in Mittel- und Osteuropa“, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38, S. 271-296.
- Schnellbach, Christoph (2009): „EUisierung des postsozialistischen Raums?- Die Grenzen des ‚Politiktransfers‘ am Beispiel des Minderheitenschutzes“, in: *Das Ende des postsozialistischen Raums? (Ent-)Regionalisierung in Europa, Beiträge für die 17. Tagung Junger Osteuropaexperten*. Bremen: Forschungsstelle Osteuropa.
- Schnellbach, Christoph (2010): „Die Rolle von NGOs im EU-Erweiterungsprozess am Beispiel des Minderheitenschutzes in Mittel- und Osteuropa“, in: *Staat oder privat? Akteure und Prozesse zwischen Staaten und Gesellschaften in Osteuropa. Beiträge für die 18. Tagung Junger Osteuropaexperten*. Bremen: Forschungsstelle Osteuropa.
- Schweltnus, Guido (2009): „Anti-discrimination legislation“, in: Rechel, Bernd [Hrsg.] (2009): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Oxon: Routledge.
- Sedelmeier, Ulrich/ Epstein, Rachel (2008): „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement“, in: *Journal of European Public Policy* 15/6, S. 795-805.
- Seewann, Gerhard [Hrsg.] (1995): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. München: R. Oldenburg.

- Sigona, Nando/ Trehan, Nidhi [Hrsg.] (2009): *Romani Politics in Contemporary Europe*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Simhandl, Katrin (2007): *Der Diskurs der EU-Institutionen über die Kategorien „Zigeuner“ und „Roma“*. Baden-Baden: Nomos.
- Szarka, László (2004): *Hungary and the Hungarian Minorities (Trends in the Past and in Our Time)*. New York: Columbia University Press.
- Toggenburg, Gabriel [Hrsg.] (2004): *Minority Protection and the Enlarged Union: The Way Forward*. Budapest: OSI/LGI.
- Toggenburg, Gabriel (2005): „Who is Managing Ethnic and Cultural Diversity in the European Condominium? The Moments of Entry, Integration and Preservation“, in: *Journal of Common Market Studies* 43/4, S. 717-738.
- Toggenburg, Gabriel (2006): „A Remaining Share or a New Part? The Union's Role vis-a-vis Minorities After the Enlargement Period“, in: *EUI Working Papers* 15.
- Toggenburg, Gabriel (2008a): „A Remaining Share or a New Part? The EU's Role vis-a-vis Minorities after the Enlargement Decade“, in: Weller, Marc/ Blacklock, Denika/ Nobbs, Katherine [Hrsg.]: *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, London: Palgrave Macmillan.
- Toggenburg, Gabriel (2008b): „Der Menschenrechts- und Minderheitenschutz in der Europäischen Union“, in Weidenfeld, Werner [Hrsg.]: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche* (5. ed.). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Topidi, Kyriaki (2003): „The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia“, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003.
- Tóth, Ágnes (2005): *National and Ethnic Minorities in Hungary 1920-2001*. New York: Columbia University Press.
- Trützschler von Falkenstein, Eugenie (2005): *Mittelosteuropa – Nationen, Staaten, Regionen. Die Erweiterung der Europäischen Union aus historischer Perspektive*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Tsebelis, George (2002): *How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Uerpmann, Robert (2001): „Völkerrechtliche Grundlagen des Minderheitenschutzes“, in: Manssen, Gerrit/ Banaszak, Boguslav [Hrsg.]: *Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Vachudova, Milanda Anna (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.

- Vermeersch, Peter (2003): „EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shift in the Czech Republic, Hungary and Poland“, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003.
- Vermeersch, Peter (2004): „Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy“, in: *The Global Review of Ethnopolitics* 3/2: 3-19.
- Vermeersch, Peter/ Ram, Melanie (2009): „The Roma“, in: Rechel, Bernd [Hrsg.]: *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Oxon: Routledge.
- Vitári, Zsolt [Hrsg.] (2009): *Minderheiten und Mehrheiten in ihren Wechselbeziehungen im südöstlichen Mitteleuropa. Festschrift für Gerhard Seewann zum 65. Geburtstag*. Pécs: Universität Pécs.
- Vizi, Balázs (2005): „An unintended legal backlash of enlargement? – The inclusion of minority rights in the EU Constitutional Treaty“, in: *Regio- Minorities, Politics, Society* 2005/01, S. 87-108.
- Vizi, Balázs (2006): „The Evaluation of the ‚Status Law‘ in the European Union“, in: Ieda, Osamu [Hrsg.]: *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?*, Hokkaido: Slavic Research Center.
- Vizi, Balázs (2009): „Hungary: A model with lasting problems“, in: Rechel, Bernd [Hrsg.]: *Minority Rights in Central and Eastern Europe* Oxon: Routledge.
- Vogel, Sandór (2001): „Ungarns europäische Integration und die Problematik der ungarischen Minderheiten“, in: *Der Donauraum*. Nr. 3/2001, S. 67-73.
- Voigt, Katrin (2005): *Der Schutz nationaler ungarischer Minderheiten durch ihren Ursprungsstaat aufgrund des ungarischen Statusgesetzes und dessen Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Von Ahn, Thomas (2004): „Das Statusgesetz und der Magyarenausweis. Ungarn und sein Umgang mit den eigenen Minderheiten in den Nachbarländern.“, in: *Das Parlament* 17/2004.
- Von Ahn, Thomas (2007): „Staat, Nation, Europa. Ungarn und die Auslandsungarn“, in: *Osteuropa* 57/11, S. 177-194.
- Von Arnould, Andreas (2004): „Minderheitenschutz im Recht der Europäischen Union“, in *Archiv des Völkerrechts* (AVR), Band. 42, 2004, S. 111-141.
- Wagner, R. Harrison (1988): „Economic Interdependence, Bargaining Power and Political Influence“, in: *International Organization* 42, S. 461-483.
- Weidenfeld, Werner [Hrsg.] (2006): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Weller, Marc/ Blacklock, Denika/ Nobbs, Katherine [Hrsg.] (2008): *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Wiener, Antje/ Schweltnus, Guido (2004): „Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non-Discrimination and Minority Rights“, in: Bermann, George/ Pistor, Katharina [Hrsg.]: *Law and Governance in an Enlarged Europe*. Oxford: Hart Publishing.

II, Dokumente nationaler Stellen und internationaler Organisationen (Auswahl)

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2007): *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedsstaaten der EU*. Online abrufbar unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/report_racism_0807_de.pdf (Stand: 04.04.2011)

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2008): *Jahresbericht (Annual Report 2008)*. Online abrufbar unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2_en.pdf (Stand:04.04.2011).

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010): *Jahresbericht 2009*. Online abrufbar unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-AnnualReport09_de.pdf (Stand: 04.04.2011).

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (2005): *Thematic Comment No. 3. The Protection of Minorities in the European Union*. CFR-CDF. ThemComm2005.en. 25. April 2005.

Europäische Gemeinschaft (2000a): *Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*. ABI. 20000 Nr. L 180/22.

Europäische Gemeinschaften (2000b): *Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf*. ABI 2000 Nr. L 303/16.

Europäische Kommission (1995): *Weißbuch - Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union*. KOM(95) 163. Brüssel, 3. Mai 1995.

Europäische Kommission (1997a): *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*. DOC/97/13, Brüssel, 15. Juli 1997.

Europäische Kommission (1997b): *Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*. DOC/97/20, Brüssel, 15. Juli 1997.

Europäische Kommission (1997c): *Agenda 2000 – For a stronger and wider Union*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission (1998a): *Regelmäßiger Bericht der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt*.

- Europäische Kommission (1998b): *Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt.*
- Europäische Kommission (1999a): *Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.*
- Europäische Kommission (1999b): *Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt.*
- Europäische Kommission (2000a): *Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.* Brüssel, 8. November 2000.
- Europäische Kommission (2000b): *Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt.* Brüssel, 8. November 2000.
- Europäische Kommission (2001a): *Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.* SEK (2001) 1748. Brüssel, 13. November 2001.
- Europäische Kommission (2001b): *Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt.* SEK (2001) 1754. Brüssel, 13. November 2001.
- Europäische Kommission (2002a): *Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt.* SEK (2002) 1400 – 1412. Brüssel, 9. Oktober 2002.
- Europäische Kommission (2002b): *Regelmäßiger Bericht 2002 der Kommission über Ungarns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt.* SEK (2002) 1404. Brüssel, 09. Oktober 2002.
- Europäische Kommission (2002c): *Regelmäßiger Bericht 2002 der Kommission über die Fortschritte der Slowakei auf dem Weg zum Beitritt.* SEK (2002) 1410. Brüssel, 09. Oktober 2002.
- Europäische Kommission (2003a): *Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union.* KOM(2003) 606 endgültig. Brüssel, 15. Oktober 2003.
- Europäische Kommission (2003b): *Umfassender Monitoringbericht über die Vorbereitungen Ungarns auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union.*
- Europäische Kommission (2003c): *Umfassender Monitoringbericht über die Vorbereitungen der Slowakei auf die Mitgliedschaft.*
- Europäische Kommission (2004): *The Situation of Roma in an Enlarged European Union.* Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Europäische Kommission/ Centre for Strategic Evaluation Services (2007): *Antidiskriminierungs- Mainstreaming- Instrumente, Fallstudien und der Weg in die Zukunft*. Sevenoaks: CSES.
- Europäische Kommission (2007): Eurobarometerumfrage 263 über Diskriminierung und Ungleichheit in Europa. Online abrufbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm (Stand: 04.04.2011).
- Europäische Kommission (2008): Eurobarometerumfrage 296 - Diskriminierung in der EU: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen (2008); Online abrufbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm (Stand: 04.04.2011).
- Europäische Kommission (2010): *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion (Progress Report 2008-2010)*. SEK (2010) 400 final. Brüssel, April 2010.
- Europäischer Rat (1993): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21. – 22 Juni 1993, Kopenhagen* (SN 180/1/93).
- Europarat (1992), *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen*, ETS-No. 148, Zeichnung 5.11.1992, Inkrafttreten 01.03.1998; Online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm> (Stand: 04.04.2011).
- Europarat (1995): *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, ETS-No 157, Zeichnung 01.02.1995, Inkrafttreten 03.09.1998; Online abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm> (Stand: 04.04.2011).
- Hungary 1st Report (1999): *Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR(1999)010 Straßburg, 21. Mai 1999.
- Hungary 2nd Report (2004): *Second Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR/II (2004) 003. Straßburg, 7. Mai 2004.
- Hungary 3rd Report (2009): *Third Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR/III(2009)007. Straßburg, 4. Juni 2009.
- Kallai, Ernő (2008): *Report on the Activity of the Parliamentary Commissioner for the Rights of National and Ethnic Minorities 2007*. Budapest, J/5015.
- Kallai, Ernő (2009): *Report on the Activity of the Parliamentary Commissioner for the Rights of National and Ethnic Minorities 2008*. Budapest, J/8957.
- Kaltenbach, Jenő (2005): *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2005-ös évről*. Budapest.
- KSZE (1975): *Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, 01.08.1975.

Rat der Europäischen Union (1997): *Schlußfolgerungen des Rates zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und bestimmten Ländern Südosteuropas*. Bulletin EU 4-1997, Ziff. 2.2.1; online abrufbar unter <http://europa.eu/archives/bulletin/de/9704/p202001.htm> (Stand: 04.04.2011).

Slovakia 2nd Report (2005): *Second Report Submitted by the Slovak Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR/II(2005)001. Straßburg, 3. Januar 2005.

Slovakia 3rd Report (2009): *Third Report Submitted by the Slovak Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR/III(2009)008. Straßburg, 22. Juli 2009.

Venedig-Kommission (2001a): *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice 19-20 October 2001)*. CDL-INF (2001) 19. Straßburg, 22. Oktober 2001.

Venedig-Kommission (2001b): *Paper Containing the Position of the Hungarian Government in Relation to the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries*. CDL (2001) 80. Straßburg 21. August 2001.

III, Presseartikel

Bógnar, Peter: „Balazs: Slowakei hat sich ein Eigentor geschossen“, in *Die Presse* vom 02.09.2009; online abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/505751/index.do?from=suche.intern.portal> (Stand: 04.04.2011).

Stieger, Cyrill „Orbans Spiel mit dem Feuer“, in *Neue Zürcher Zeitung* vom 29.05.2010, online abrufbar unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/orbans_spiel_mit_dem_feuer_1.5823089.html (Stand: 04.04.2011).

Szigetvari, András: „Krieg der Worte zwischen Ungarn und der Slowakei“, in *Der Standard* vom 24.08.2009, online abrufbar: <http://derstandard.at/1250691040022/Nach-Einreiseverbot-fuer-ungarischen-Staatschef-Krieg-der-Worte-zwischen-Ungarn-und-Slowakei> (Stand: 04.04.2011).

„Ungarn: Slowakisches Gesetz verstößt gegen EU-Vorschriften“, in *Euractiv* vom 29.01.2010 (zuletzt aktualisiert), online abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/ungarn-slowakisches-gesetz-verstt-gegen-eu-vorschriften/article-188441> (Stand: 04.04.2011).

„Frankreich lenkt im Streit mit EU ein“, in *Spiegel Online* vom 13.10. 2010, online abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,722968,00.html> (Stand: 04.04.2011).